

www.mruni.eu

Pranas Mierauskas

SAUGOMŲ TERITORIJŲ POLITIKA IR VALDYMAS

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

Pranas Mierauskas

SAUGOMŲ TERITORIJŲ
POLITIKA IR VALDYMAS

Monografija

Vilnius
2012

UDK 502.4
Mi92

Recenzavo:

prof. habil. dr. Vygandas Paulikas, Mykolo Romerio universitetas
prof. habil. dr. Vytautas Giniotis, Vilniaus Gedimino technikos universitetas

Autoriaius indėlis:

Pranas Mierauskas – 336 p. (19,06 autorinių lankų)

Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Aplinkos politikos katedros 2011 m. lapkričio 3 d. posėdyje (protokolas Nr. 1APK-4) pritarta leidybai.

Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto tarybos 2011 m. lapkričio 10 d. posėdyje (protokolas Nr. 1PV-8) pritarta leidybai.

Mykolo Romerio universiteto mokslinių-mokomųjų leidinių aprobavimo spaudai komisijos 2011 m. lapkričio 22 d. posėdyje (protokolas Nr. 2L-21) pritarta leidybai.

Visos knygos leidybos teisės saugomos. Ši knyga arba kuri nors jos dalis negali būti dauginama, taisoma arba kitu būdu platinama be leidėjo sutikimo.

TURINYS

ĮVADAS	7
1. PASAULINĖS SAUGOMŲ TERITORIJŲ SISTEMOS ANALIZĖ	10
1.1. Saugomų teritorijų samprata	10
1.2. Pasaulio saugomų teritorijų raidos apžvalga	13
1.3. Pasaulinė saugomų teritorijų tvarkymo kategorijų sistema ir jos raida	15
1.3.1. Saugomų teritorijų tipizavimo svarba	15
1.3.2. Visuotiniai priimtinos saugomų teritorijų tvarkymo kategorijų sistemos nustatymas	17
1.3.3. Tarptautinių saugomų teritorijų tvarkymo kategorijų taikymo nacionaliniu lygmeniu aspektai	19
1.3.4. Dabartiniai saugomų teritorijų tvarkymo kategorijų sistemos pokyčiai	22
1.4. Saugomų teritorijų tvarkymo kategorijų apibūdinimas	26
1.4.1. Svarbiausi saugomų teritorijų tvarkymo kategorijų ypatumai	26
1.4.2. Gamtinių rezervatų valdymas	29
1.4.2.1. Gamtinių rezervatų steigimo tikslai	29
1.4.2.2. Griežtos apsaugos rezervatų apsaugos bruožai	30
1.4.2.3. Tvarkomojo arba gamtinio rezervato apsaugos ir tvarkymo ypatybės	31
1.4.2.4. Tradiciniai rezervatų apsaugos ir tvarkymo ypatumai	32
1.4.3. Nacionaliniai parkai ir jų steigimo tikslai	37
1.4.4. Gamtos paminklai ir jų apsauga	40
1.4.5. Gamtinių draustinių tvarkymo išskirtinumas	41
1.4.6. Saugomos kraštovaizdžio ar jūrų akvatorijos teritorijos	45
1.4.7. Tvarkomos gamtos išteklių teritorijos – darnaus vystymosi pavyzdžiai	48
1.5. Kitos tarptautinės svarbos saugomų teritorijų kategorijos	53
1.5.1. Biosferos rezervatai	53
1.5.2. Visuotinis tarptautinių saugomų teritorijų statusą turinčių teritorijų pripažinimas	56
1.5.3. <i>Natura 2000</i> – bendras Europos Sąjungos saugomų teritorijų tinklas	57
1.6. Ekologinių tinklų vaidmuo sujungiant saugomas teritorijas į vieną sistemą	58

2.	POLITINIS IR TEISINIS SAUGOMŲ TERITORIJŲ VALDYMO KONTEKSTAS	63
2.1.	Tarptautinių susitarimų ir strateginių dokumentų vaidmens apžvalga	63
2.2.	Europos Bendrijų teisės aktai, reglamentuojantys saugomų teritorijų steigimą ir tvarkymą	68
2.3.	Nacionalinio politinio konteksto, teisės aktų ir strateginių dokumentų vaidmuo valdant saugomas teritorijas	69
2.3.1.	Nacionaliniai saugomų teritorijų valdymo politiniai ir teisiniai aspektai	69
2.3.2.	Nacionaliniai saugomų teritorijų lygmenys	73
2.3.3.	Nacionalinės strategijos ir programos	77
2.4.	Saugomų teritorijų steigimas	80
2.4.1.	Saugomų teritorijų atranka ir steigimo kriterijai	80
2.4.2.	Steigiamų teritorijų projektavimas atsižvelgiant į erdvinius jų parametrus	89
2.4.3.	Saugomų teritorijų steigimo optimizavimas: ar jų užtenka?	94
2.5.	Tarptautinių nevyriausybinų organizacijų vaidmuo valdant saugomas teritorijas pasauliniu mastu	100
3.	ŠIUOLAIKINIAI SAUGOMŲ TERITORIJŲ VALDYMO IR PLANAVIMO ASPEKTAI	103
3.1.	Saugomų teritorijų valdymo sąvokos vartojimas	103
3.2.	Saugomų teritorijų valdymo tipai	107
3.3.	Valdymo kokybės užtikrinimo svarba	111
3.4.	Nacionaliniai valdymo aspektai	113
3.5.	Saugomų teritorijų administravimo ypatumai	116
3.6.	Tvarkymo veiklų planavimas – sudėtinė valdymo dalis	125
3.7.	Gamtotvarkos planų rengimo tikslai ir principai	128
3.8.	Gamtotvarkos planų modelių apžvalga	137
4.	SUINTERESUOTŲJŲ ASMENŲ DALYVAVIMAS VALDANT SAUGOMAS TERITORIJAS	147
4.1.	Suinteresuotieji asmenys: samprata, poreikis dalyvauti valdant aplinką, vaidmuo	147
4.2.	Suinteresuotųjų asmenų vaidmuo valdant saugomas teritorijas	151
4.3.	Suinteresuotųjų asmenų apibūdinimas ir jų dalyvavimo dialoguose procesas	155

4.4.	Suinteresuotųjų asmenų dalyvavimo valdant saugomas teritorijas strategija	164
4.4.1.	Suinteresuotųjų asmenų analizė ir dalyvavimo strategijos rengimas	164
4.4.1.1.	Suinteresuotųjų asmenų identifikavimas ir jų poreikių vertinimas	165
4.4.1.2.	Suinteresuotųjų asmenų pajėgumų vertinimas	170
4.4.1.3.	Suinteresuotųjų asmenų įtraukimo į saugomų teritorijų valdymą strategijos rengimas	172
4.4.2.	Suinteresuotųjų asmenų dalyvavimo strategijos taikymas ir jų pajėgumų stiprinimas	175
4.5.	Konfliktų dėl saugomų teritorijų valdymo sprendimas	177
4.5.1.	Konfliktų priežastys	178
4.5.2.	Konfliktų valdymas	180
4.6.	Suinteresuotųjų asmenų dalyvavimo praktikos apžvalga	185
4.6.1.	Suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas planuojant saugomų teritorijų gamtotvarką (Jungtinė Karalystė)	185
4.6.2.	Suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas steigiant saugomas teritorijas (Vokietija)	192
4.6.3.	Suinteresuotųjų asmenų dalyvavimo valdant Lietuvos saugomas teritorijas analizė ir vertinimas	194
4.6.3.1.	Suinteresuotųjų asmenų galimybės dalyvauti vertinimas	195
4.6.3.2.	Suinteresuotųjų asmenų dalyvavimo valdant saugomas teritorijas praktikos vertinimas	198
5.	SAUGOMŲ TERITORIJŲ VALDYMO EFEKTYVUMO VERTINIMAS	204
5.1.	Vertinimo samprata ir principai	204
5.2.	Saugomų teritorijų auditas	208
5.2.1.	Aplinkosaugos, gamtosaugos auditų ir saugomų teritorijų valdymo efektyvumo vertinimo sąsajos	208
5.2.2.	Audito taikymo praktika saugomose teritorijose	212
5.2.3.	Gamtosaugos audito atlikimo patirtis Europos šalyse	214
5.3.	Saugomų teritorijų valdymo efektyvumo vertinimo apžvalga	222
5.4.	Visuotinė saugomų teritorijų valdymo efektyvumo vertinimo sistema	229
5.5.	Vertinimo eigos apžvalga	234
5.6.	Saugomų teritorijų valdymo efektyvumo vertinimo metodikų apibūdinimas	245

5.6.1. Bendrieji vertinimo metodologijos bruožai	245
5.6.2. Greitojo saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimo metodikų apžvalga	248
5.6.2.1. Vietovių konsolidacijos indeksas – vienas iš parkų tvarkymo efektyvumo vertinimo metodų	248
5.6.2.2. Greitasis saugomų teritorijų tvarkymo vertinimas ir jo prioritetų nustatymas	252
5.6.2.3. Kiti greitojo vertinimo metodai	256
5.6.3. Detalaus vertinimo metodikos	259
5.6.3.1. Vokietijos nacionalinių parkų kokybės kriterijai ir standartai	261
5.6.3.2. Saugomų teritorijų valdymo efektyvumo vertinimas įgyvendinant mokslo projektus	265
5.6.4. Tvarkymo veiklų patikra	266
5.6.4.1. Saugomų teritorijų tvarkymo įvertinimas Europos diplomu	266
5.6.4.2. PAN parko asociacijos saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimas ir sertifikavimas	268
5.6.5. Savianalizės taikymas atliekant vertinimus	271
5.6.5.1. Vokietijos gamtos parkų kokybės vertinimas	271
5.6.6. Kiti vertinimo metodai	272
5.6.7. Atskirų šalių atliktų vertinimų apžvalga	278
5.6.7.1. Suomijos saugomų teritorijų efektyvumo vertinimas	279
5.6.7.2. Saugomų teritorijų sistemos vertinimas Katalonijoje (Ispanija)	284
5.6.7.3. <i>Natura 2000</i> vietovių tvarkymo efektyvumo vertinimas Prancūzijoje	286
5.6.7.4. Saugomų teritorijų valdymo efektyvumo vertinimo praktika Lietuvoje	295
5.6.7.5. Lietuvos saugomų teritorijų direktyvų veiklos efektyvumo didinimo koncepcijos vertinimas	301
APIBENDRINIMAS	303
LITERATŪRA	311

ĮVADAS

Saugomų teritorijų svarba išsaugant gamtos ir kultūros vertybes yra didelė. Tai ne tik dėl to, kad saugomos teritorijos pasaulyje sudaro apie 12,9 proc. viso žemės paviršiaus, bet ir dėl to, kad šiose vietovėse yra vertingiausi gamtos ir kultūros objektai, plėtojamos tradicinės, aplinkai palankios žmonių veiklos. Pasaulyje nėra valstybės, kurioje nebūtų įsteigtų saugomų vietovių. Šiuo metu yra daugiau nei 100 000 tarptautiniu mastu pripažintų saugomų teritorijų. Pastaraisiais metais kasmet įsteigiama naujų teritorijų ir jų plotas didėja. Naujos saugomos teritorijos steigiamos ne tik dėl didėjančių žmonių veiklos mastų, bet ir įgyvendinant įvairius tarptautinius įsipareigojimus bei dėl žmonijos siekio išsaugoti vertybes ateities kartoms. Nors saugomų vietovių amžius siekia kelis tūkstančius metų, tačiau šiuolaikinių saugomų teritorijų istorija prasideda nuo pirmojo Jeloustouno nacionalinio parko įsteigimo 1872 m., tad ji yra vos 140 metų. Aktyviai saugomos teritorijos buvo steigiamos XX a. 3–4 dešimtmečiuose, bet aktyviausiai jas steigti pradėta per pastaruosius 50 metų.

Saugomos teritorijos yra steigiamos vadovaujantis nacionaliniais teisės dokumentais bei įgyvendinant tarptautinius susitarimus. Dėl to saugomų teritorijų įvairovė pasaulyje yra didelė. Šiuo metu yra apie 140 saugomų teritorijų tipų. Siekiant veiksmingiau ir efektyviau valdyti saugomas teritorijas bei keistis apsaugos ir tvarkymo patirtimi jos yra sugrupuotos į tarptautines kategorijas. Atskiros šalys kuria sėkmingo jų valdymo politiką, priima reikiamus teisės dokumentus bei steigia valdymo institucijas. Šiuo metu yra saugomų teritorijų, kurias valdo valstybinės, regioninės ar savivaldos institucijos, taip pat daug saugomų teritorijų, kurias valdo privačios organizacijos ir asmenys bei vietos bendruomenės. Didelė dalis saugomų teritorijų yra valdomos jungtiniu būdu, kai valdymo procese dalyvauja ir priima sprendimus daugelis suinteresuotųjų asmenų.

Kiekvienoje šalyje yra sukurtos ar tradiciškai susiklosčiusios saugomų teritorijų sistemos. Joms taip pat turi įtakos tarptautiniai susitarimai ar reikalavimai. Dėl to saugomų teritorijų valdymo įvairovė yra didelė ir sudėtinga. Saugomų teritorijų valdymu pasauliniu mastu rūpinasi ir

mokslininkai, gamtosaugininkai, ir įvairios tarptautinės bei nacionalinės organizacijos. Atskiros šalių vyriausybės kuria jų valdymo modelius, tačiau jos skirtingai nustato vertikalius ir horizontalius valdymo lygmenis. Taigi vienose šalyse valdymas gali būti centralizuotas, o kitose daug valdymo funkcijų yra deleguota regioninėms institucijoms ar jungtiniams valdymo organams, tad sprendimai priimami konsensuso būdu.

Temos aktualumą rodo Pasaulio parko kongreso (2003), Pasaulio gamtosaugos kongresų priimti nutarimai ir rekomendacijos dėl saugomų teritorijų valdymo. IV Pasaulio gamtosaugos kongrese (2008) buvo iškelti nauji saugomų teritorijų valdymo XXI a. iššūkiai, daugiausia dėmesio skiriant naujoms valdymo formoms, įtraukiant daugiau suinteresuotųjų asmenų bei derinant žmonių veiklą ir saugomų teritorijų apsaugos tikslais plėtrą. Tai dideli iššūkiai daugelio šalių politikams ir vyriausybėms, siekiant suderinti saugomų teritorijų apsaugos tikslus ir žmonių veiklas, įtraukiant platų suinteresuotųjų asmenų ratą į bendrą sprendimų priėmimą.

Monografijos tikslas – atskleisti pasaulines saugomų teritorijų politikos ir valdymo tendencijas, valdymo pokyčius, susijusius su darnia teritorijų plėtra ir suinteresuotų asmenų dalyvavimu valdymo procese, bei įvertinti šių procesų integracijos galimybes Lietuvos saugomų teritorijų kontekste.

Monografijos tikslui pasiekti keliami uždaviniai: išnagrinėti saugomų teritorijų raidą pasauliniu ir Europos lygmenimis; atskleisti saugomų teritorijų sistemų politikos tendencijas; išnagrinėti svarbiausius valdymo principus; atskleisti suinteresuotųjų asmenų svarbą ir jų vaidmens didinimo galimybes; išanalizuoti saugomų teritorijų valdymo efektyvumo vertinimo prioritetus; įvertinti globalių saugomų teritorijų pokyčių svarbą Lietuvos saugomų teritorijų kontekste.

Temos naujumas. Monografija skiriasi nuo kitų Lietuvoje publikuotų mokslinių darbų saugomų teritorijų politikos ir valdymo klausimais tuo, kad joje yra atskleistos globalios saugomų teritorijų valdymo tendencijos, remiantis naujojo viešojo valdymo principais, šiuolaikiniais politiniais, socialiniais ir ekonominiais pokyčiais, bei apžvelgti valdymo veiksmingumo ir efektyvumo didinimo metmenys Lietuvos saugomų teritorijų kontekste. Šiame darbe nagrinėjami įvairūs saugomų teritorijų

valdymo aspektai, pasaulinių valdymo pokyčių poveikis nacionalinėms saugomų teritorijų sistemoms, o tokie vertinimai šiuo metu Lietuvoje neatliekami.

Monografijoje nesiekama nagrinėti atskirų valstybių saugomų teritorijų sistemų, jų valdymo ypatumų ar atlikti vertinimus. Taip pat nesiekama įvertinti Lietuvos saugomų teritorijų sistemos ir nustatyti, ar ji atitinka tarptautinius reikalavimus. Norint atskleisti atskirų šalių saugomų teritorijų politikos ir valdymo ypatumus, reikėtų išnagrinėti konkrečios šalies teisinę sistemą ir saugomų teritorijų valdymo politiką bei praktiką, tai nėra šios monografijos tikslas ir dėl to ši užduotis nebuvo kelta.

Autorius nuoširdžiai dėkoja recenzentams – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Politikos mokslų katedros prof. habil. dr. Vygandui Paulikui, Vilniaus Gedimino technikos universiteto Aplinkos inžinerijos fakulteto tarybos pirmininkui prof. habil. dr. Vytautui Gieniočiui už vertingas pastabas ir pasiūlymus.

1. PASAULINĖS SAUGOMŲ TERITORIJŲ SISTEMOS ANALIZĖ

1.1. Saugomų teritorijų samprata

Supratimas ir požiūris į saugomas teritorijas kito įvairiuose istorijos raidos etapuose, nes jos egzistuoja ne vieną tūkstantmetį. Ankstesniuose visuomenės raidos etapuose saugomomis teritorijomis buvo priimta laikyti įvairias šventas vietas (šventvietes), dažnai susijusias su įvairiomis apeigomis, kuriose buvo ribojamas lankymasis. Jis buvo ribojamas ir šalių valdovų bei kitų didikų medžioklės plotuose bei gamtos išteklius saugančiose vietovėse. Šventomis vietos būdavo skelbiamos pagal vietos bendruomenių papročius, o įvairiems valdovams skirtos vietos – dažniausiai tam tikrais jų dekretais. Pagal šių dienų sampratą tokios vietovės neatitinka saugomų teritorijų supratimo, dėl to jos yra traktuojamos kaip mūsiškių saugomų teritorijų pirmtakės (Gillespie, 2007; IUCN, 2010; Phillips, 2007). Šiuolaikinių saugomų teritorijų istorija prasidėjo XIX a. antroje pusėje, kai buvo įsteigtos visuotinai teisėtai išrinktų valstybių politinių ar vykdomųjų institucijų (parlamentų, vyriausybių ir pan.) teisės aktais. Pastaraisiais dešimtmečiais, remiantis tarptautine teise, steigiamos tarptautinės saugomos teritorijos, dėl to supratimas apie jas šiek tiek pakito ir išsiplėtė. Nors šiuo metu saugomų teritorijų samprata yra ganėtinai unifikuota, tačiau tam tikrų skirtumų yra ir tarptautiniu, ir nacionaliniu lygmenimis.

Kadangi saugomos teritorijos formavosi daugelį metų, įvairiais laikotarpiais jos buvo suprantamos skirtingai, taigi skirtingais saugomų teritorijų formavimosi tarpsniais jų samprata skyrėsi. Šiuolaikinės saugomos teritorijos pirmtaku yra laikomas Jeloustone nacionalinis parkas (įsteigtas 1872 m.). Šis parkas buvo įkurtas žmonių neapgyvendintose vietovėse ar juos iškeldinus, kad laukinė gamta galėtų vystytis be žmonių poveikio. Vėlesniais laikotarpiais JAV nacionaliniai parkai taip pat būdavo steigiami vietovėse, kur nėra žmonių gyvenviečių. Šiuolaikiniuose JAV nacionaliniuose parkuose apgyvendinimo formos įvairios: vienuose

nėra gyvenviečių, kituose – tik vietos gyventojai, tačiau visi jie yra laisvai prieinami lankytojams (Wright, 1996). Daugelio kitų šalių saugomose teritorijose, išskyrus rezervatus, gyvenviečių ir žmonių poveikis yra žymus. Šiuo metu yra du saugomų teritorijų modeliai, pirmas – vadinamasis Jeloustono modelis, kai saugomoje teritorijoje nėra gyvenviečių ir žmonių poveikio, antras – saugomose teritorijose yra gyvenvietės ir nuolatinis antropogeninis poveikis (Gillespie, 2007). Pirmajam modeliui priskiriama dauguma ypač griežtos apsaugos gamtinių rezervatų (Ia kategorija pagal Tarptautinės gamtos apsaugos sąjungą – IUCN). Dažnai gamtiniai draustiniai (IV kategorija pagal IUCN) steigiami žmonių negyvenamose vietose, tačiau jų teritorijų plotai būna nedideli, tad problemų dėl gyventojų nebūna. Draustinių dydžiai įvairūs, todėl didelėje dalyje draustinių yra gyvenviečių ir vykdomos ūkinės veiklos. Iki šiol aptariamuju klausimu vienos nuomonės nėra. „Jeloustono“ modelio šalininkai mano, kad saugoma teritorija gali būti ta, kurioje nėra gyvenviečių. Netgi vyrauja požiūris, kad prieš įsteigiant saugomas teritorijas, kuriose gyvena žmonių, tikslinga juos išskeldinti. Svarbu, kad įsteigus Jeloustono nacionalinį parką vietos gyventojai buvo išskeldinti iš parko teritorijos, tai buvo padaryta ir kuriant kai kuriuos kitus parkus. Lotynų Amerikoje ir Afrikoje įsteigus saugomas teritorijas iš maždaug 85 proc. teritorijų vietos gyventojai buvo išskeldinami: iškeliami kaimai, panaikinamos šventos vietovės, nusavinamas vietos bendruomenių turtas (Hess, 2001). Toks požiūris dar gajus ir šiandien (Agrawal, Redford, 2007; Mascia, Claus, 2008). Dabartiniu metu šios idėjos neprigyja dėl politinių, socialinių ir ekonominių aspektų, kurie turėtų įtakos ne tik saugomose teritorijose gyvenantiems, bet ir kitiems visuomenės nariams, tačiau kai kuriose Pietryčių Azijos šalyse tai buvo atliekama. Saugomų teritorijų žemės nuosavybė – ir valstybinė, ir privati arba mišri, taip pat vietos bendruomenių – yra skirtinga. Tai priklauso ir nuo saugomų teritorijų tipo, ir nuo šalies teisinės sistemos bei tradicijų. Dažnai prieš įsteigiant saugomas teritorijas, ypač nacionalinius parkus ir gamtos rezervatus, privati žemė išperkama arba perimama valstybės ir tik tada juridiskai įsteigiamos saugomos teritorijos. Paprastai privačios saugomos teritorijos steigiamos žemes išpirkus, rečiau taikant ilgalaikę nuomą. Tarptautinių reikalavimų dėl žemės nuosavybės saugomose teritorijose nėra, gali būti tik rekomendacijos, tad paliekama kiekvienai šaliai

pasirinkti. Nacionaliniai parkai, nesvarbu, kam jų žemės priklauso, yra valstybinių institucijų valdomos saugomos teritorijos, bet yra ir privačių nacionalinių parkų, pvz., Afrikoje (Hess, 2001).

Šiuo metu ir tarptautiniu, ir nacionaliniu lygmenimis nėra vienos nuomonės dėl saugomos teritorijos apibrėžimo. Saugomų teritorijų samprata yra skirtinga ir pagal saugomus objektus, ir pagal jų tikslus bei vykdomas žmonių veiklas. Vienu požiūris į saugomas teritorijas yra universalus, kitų nukreiptas į specifinius tikslus, pvz., į biologinės įvairovės ar kultūros paveldo išsaugojimą. Pagal *Biologinės įvairovės konvenciją* saugoma teritorija yra „geografiškai apibrėžtas plotas, kuris įsteigtas, reglamentuojamas ir tvarkomas pasiekti specifinius gamtos saugos tikslus“ (CBD, 1992). Kitos konvencijos, tokios kaip Pasaulio paveldo, Ramsaro, UNEP, šiek tiek kitaip traktuoja saugomų teritorijų apibrėžimą. Labiausiai pasaulyje paplitęs Tarptautinės gamtos apsaugos sąjungos apibrėžimas: *tai sausumos ar jūros vietovės, įsteigtos saugoti biologinę įvairovę, gamtinius ir su jais susietus kultūrinius išteklius bei tvarkomos teisiškai numatytais ar kitomis priemonėmis* (IUCN, 1994 a). 2007 m., peržiūrint pasaulio saugomų teritorijų kategorijas, saugomų teritorijų apibrėžimas buvo patikslintas. Pagal naują apibrėžimą *saugomos teritorijos yra aiškiai geografiškai apibrėžta erdvė, pripažinta, legali ir tvarkoma teisiškai nustatytais arba kitokiomis veiksmingomis priemonėmis ilgalaikiai gamtos apsaugai, susijusiai su ekosistemų teikiamomis paslaugomis ir kultūrinėmis vertybėmis, pasiekti*. Nors esama tam tikrų skirtumų, svarbiausias saugomų teritorijų tikslas – išsaugoti biologinę įvairovę, bet, be kitų tikslų, gali būti ir kultūros ar istorinio paveldo apsauga, nes tai neprieštarauja pagrindiniam (Philips, 2007). Lietuvoje saugomos teritorijas apibrėžiamos kaip *sausumos ir (ar) vandens plotai nustatytais aiškiomis ribomis, turintys pripažintą mokslinę, ekologinę, kultūrinę ir kitokią vertę ir kuriems teisės aktais nustatytas specialus apsaugos ir naudojimo režimas (tvarka)* (LR saugomų teritorijų įstatymas, 2001). Lietuvos saugomų teritorijų samprata yra artima tarptautinei.

XXI a. pradžioje požiūris į saugomas teritorijas pradėjo kisti, į jas siekiama integruoti regioninės plėtros procesus, didinti suinteresuotųjų asmenų ir visuomenės vaidmenį valdant saugomas teritorijas, decentralizuoti valdymą. Taigi saugomoms teritorijoms keliami nauji iššūkiai

(Mose, Weixlbaumer, 2007; Phillips, 2003; Selman, 2009). Didelį postūmį saugomų teritorijų sampratai suteikė Pasaulio parkų kongresas (2003). Kito požiūris ne tik į saugomų teritorijų sampratą, bet ir į jų valdymo principus. Naujas požiūris į saugomas teritorijas tik formuojasi, dėl to jis dar nėra plačiai priimtinas.

1.2. Pasaulio saugomų teritorijų raidos apžvalga

Pasaulyje saugomas teritorijas buvo pradėta steigti daugiau nei prieš 2000 metų, tačiau jos labai skyrėsi nuo dabartinių: tai buvo šventos vietos (šventvietės), valdovų medžioklės plotai, vietovės, saugančios gamtos išteklius (Gokhale et al, 1997; Phillips, 2007). Šventos vietos buvo saugomos dar seniau įvairiose pasaulio šalyse. Pirmieji saugomi parkai įsteigti Persijoje, vėliau saugomos vietovės buvo steigiamos Romos imperijoje, Indijoje. Europoje saugomas teritorijas pradėta steigti vėliau, maždaug prieš 1000 metų. Kai kuriose šalyse buvo steigiamos saugomos vietovės, skirtos gamtos ištekliams ar medžiojamiems žvėrimis apsaugoti. Jose teisę medžioti turėdavo tik šalių valdovai bei didikai, tad karališkųjų saugomų medžioklės plotų buvo daugybė. Saugomų teritorijų užuomazgos siekia šimtus ar tūkstančius metų. Kiekvienu istoriniu laikotarpiu saugomų vietovių paskirtis buvo skirtinga, varijavo ji ir atskirose šalyse. Tačiau saugomų vietovių raidos tendencijos yra panašios, jos išliko ir pradėjus formuoti dabartinėms saugomų teritorijų sistemoms. Lietuvoje saugomų teritorijų raida buvo panaši kaip ir kitose šalyse, kur jų istorija prasidėjo nuo šventviečių, medžioklės ir gamtos išteklių plotų saugojimo. Saugomomis teritorijomis laikomos ir Lietuvos Statuto (1529 m.) saugomi didikų medžioklės plotai, turtingos gamtos išteklių girios ir pan. Lietuvos saugomų teritorijų raida suskirstyta į šešis etapus: senąjį baltiškąjį, feodalinį, tarpukario Lietuvos, ankstyvąjį sovietinį, vėlyvąjį sovietinį ir dabartinį (Baškytė ir kt., 2006), tačiau šiuolaikinė saugomų teritorijų sistema pradėjo formotis XX a. 5–6 dešimtmečiuose.

1791 m. įkurta pirma aplinkosaugos požiūriu saugoma teritorija šv. Vincento saloje, Vakarų Indijoje (Gillespie, 2007), beveik atitiko dabartinį saugomų teritorijų supratimą. Šiuolaikinius reikalavimus atitinkančias saugomas teritorijas pradėta steigti XIX a. antroje pusėje. Kaip pažymėta

anksčiau, pirma dabartinius saugomų teritorijų reikalavimus atitinkanti vietovė buvo 1872 m. JAV Kongreso įsteigtas Jeloustono nacionalinis parkas. Iki tol, 1864 m., JAV kongresas Kalifornijoje įsteigė specialią teritoriją, skirtą visuomenės poreikiams (poilsui, rekreacijai), tačiau ši vietovė nelaikoma šiuolaikinius poreikius atitinkančia saugoma teritorija (dabar Jošemitos nacionalinis parkas). 1879 m. Naujajame Pietų Velse (Australija) irgi buvo įsteigtas nacionalinis parkas (šiuo metu tai Karališkasis nacionalinis parkas). Ir Jeloustono, ir Karališkasis nacionaliniai parkai, įsteigti specialiais valstybių teisės aktais, yra laikomi pirmosiomis šiuolaikiškomis saugomomis teritorijomis. Vėliau nacionaliniai parkai buvo steigiami ne tik Australijoje, JAV, bet ir Kanadoje, Indijoje, Naujojoje Zelandijoje, taip pat ir Afrikoje (pvz., 1898 m. Kriugerio nacionalinis parkas, Pietų Afrikos Respublika). Europoje pirmieji nacionaliniai parkai, išskyrus kai kurias išimtis, buvo pradėti steigti apie 1920–1940 m. ir vėliau (pvz., Italijoje – 1922 m., Suomijoje – 1938 m., o Anglijoje – tik 1951 m., nors 1931 m. įkurtas nacionalinių parkų komitetas pradėjo jų atranką, bet tikslo dėl prasidėjusio karo neįgyvendino) (Lawton et al, 2010). Nacionaliniai parkai buvo steigiami vietovėse, pasižyminčiose išskirtiniais kraštovaizdžiais, turinčiose didelį rekreacinį potencialą, tačiau biologinės įvairovės apsauga nebuvo prioritetas. Pažymėtina, kad draustinių steigimo istorija siekia senovę, nes dalis mokslininkų didikų saugomas teritorijas laiko saugomomis teritorijomis, artimomis šiuolaikiniams draustiniams. Pirmieji gamtos vertybes išsaugantys draustiniai Europoje pradėti steigti XIX a. pabaigoje–XX a. pradžioje. Jie buvo steigiami kaip privačios vietovės, o ne valstybiniu lygmeniu. Draustinių ar jiems panašių vietovių steigimo istorija neturi tokios aiškiai fiksuotos datos kaip nacionaliniai parkai. XX a. 3–4 dešimtmečiuose pradėtos steigti saugomos teritorijos, skirtos gamtos vertybėms ar saugomoms rūšims apsaugoti, gamtiniai rezervatai, draustiniai ar įvairios gyvūnų prieglobsčio vietovės. Tokios teritorijos būdavo steigiamos neatsižvelgiant į politinį režimą. Verta paminėti, kad net Sovietų Sąjungoje trečiajame dešimtmetyje buvo įsteigti gamtiniai rezervatai, pvz., Askanija Novos 1921 m., Kyzyl Agačio 1929 m. ir kt. (Mierauskas, 1989). Lietuvoje pirma saugoma teritorija – Žuvinto rezervatas – įkurtas 1937 m. kaip gamtiniu požiūriu vertinga teritorija. Po 1970 m. biologinės įvairovės apsauga tapo vienu iš prioritetu ir saugomų teritorijų kategorijų

pagausėjo, buvo kuriama daugiau ne tik nacionalinių, bet ir įvairių regioninių parkų, gamtinių rezervatų, gamtinių draustinių ir kitų kategorijų. Svarbu paminėti, kad pirmieji nacionaliniai parkai ir kitos saugomos teritorijos buvo steigiami kaip valstybinės saugomos teritorijos. Tik vėliau įvairių tipų saugomas teritorijas steigė ir privatūs asmenys ar organizacijos, ir vietos bendruomenės. Dėl to didėjo jų įvairovė ir skaičius.

1.3. Pasaulinė saugomų teritorijų tvarkymo kategorijų sistema ir jos raida

1.3.1. Saugomų teritorijų tipizavimo svarba

Kadangi nacionalinės saugomos teritorijos yra steigiamos pagal nacionalinius teisės aktus, tai jų įvairovė yra labai didelė. Šiuo metu pasaulyje saugomų teritorijų pavadinimų įvairovė, vienu autorių teigimu, siekia apie 800 (Gillespie, 2009), kitų – 140 (Lockwood, 2006). Vien Australijoje jų yra apie 50 (Philips, 2007). Taip yra dėl to, kad atskiros šalys suteikia skirtingus pavadinimus, tačiau neidentifikuoja jų steigimo ir apsaugos tikslų. Tam, kad būtų tikslingiau jas tvarkyti, atlikti mokslinius tyrimus, stebėseną (monitoringą), keistis informacija, vykdyti tarptautinį bendradarbiavimą, įvairios tarptautinės organizacijos bandė susisteminti atskiras saugomas teritorijas į atskirus tipus ar kategorijas. Pasiūlymai būdavo priimami įvairių tarptautinių susitikimų metu, tačiau nacionaliniais lygmenimis jie nebūdavo įgyvendinami.

Kaip jau minėta, pasaulyje saugomų sistema formavosi daugelį metų, taip pat ir grupavimas į tipus bei kategorijas vyko ne vienerius metus (IUCN, 2010). Vienais atvejais teritorijos būdavo grupuojamos į tipus, kitais – į kategorijas. Suskirstyti saugomas teritorijas į kategorijas pirmą kartą pasaulyje buvo pabandyta 1933 m., keletui šalių Faunos ir floros apsaugos tarptautinėje konferencijoje Londone pasirašius *Afrikos konvenciją dėl faunos ir floros apsaugos* (Gillespie, 2007). Konferencijos rezoliucijoje buvo pasiūlytos keturios saugomų teritorijų kategorijos: nacionaliniai parkai, rezervatai, faunos ir floros draustiniai bei draustiniai, kuriuose buvo draudžiama medžioti ir rinkti mažuosius gamtos turtus. 1940 m. pasirašytoje *Vakarų pusrutulio konvencijoje dėl laukinės gamtos išsaugojimo* taip pat

buvo numatytos keturios saugomų teritorijų kategorijos: nacionaliniai parkai, nacionaliniai draustiniai, gamtos paminklai ir gyvosios gamtos rezervatai. Tačiau Antrasis pasaulinis karas nustūmė gamtos apsaugos idėjas keliolikai metų į priekį. Tik 1959 m. Jungtinių Tautų ekonomikos ir socialinių reikalų taryba (ECOSOC) konstatavo, kad nacionaliniai parkai ir ekvivalentiški rezervatai yra labai svarbūs apsaugant ir naudojant gamtos išteklius. Dėl to Tarptautinės gamtos apsaugos sąjungos (IUCN) Nacionalinių parkų ir saugomų teritorijų komisija (WCPA) pirmojoje Nacionalinių pasaulio parkų konferencijoje Sietle (1962) pristatė „Pasaulio nacionalinių parkų ir jiems ekvivalentiškų rezervatų“ sąrašą (Brockman, 1962). Vėliau Tarptautinė gamtos apsaugos sąjunga patobulino ir supaprastino saugomų teritorijų klasifikaciją ir išskyrė tris kategorijas: nacionalinius parkus, mokslinius rezervatus ir gamtos paminklus (1966). Antrojoje Pasaulio parkų konferencijoje (1972) Tarptautinė gamtos apsaugos sąjunga (IUCN) pasiūlė patobulintą saugomų teritorijų kategorijų sąrašą (IUCN, 1974):

- 1) saugomos antropologinės vietovės;
- 2) saugomos istorinės ir archeologinės vietovės;
- 3) saugomos gamtos vietovės (griežtos apsaugos, tvarkomos ir gyvosios gamtos apsaugos vietovės);
- 4) daugiafunkcės apsaugos ir naudojimo vietovės;
- 5) nacionaliniai parkai;
- 6) kitos saugomos teritorijos (provincijų / regioniniai / parkai, rezervatai, draustiniai, nacionaliniai miškų ir daugiafunkcinio naudojimo draustiniai).

Taip pamažu formavosi saugomų teritorijų sistema, kurioje pagrindinį vaidmenį atlikdavo Tarptautinė gamtos apsaugos sąjunga. 1972 m. pasiūlyta saugomų teritorijų klasifikacija buvo sudėtinga, todėl ji nebuvo plačiai taikoma. Dėl to 1978 m. Tarptautinė gamtos apsaugos sąjunga (IUCN), bendradarbiaudama su Pasaulio gamtos apsaugos monitoringo centru (WCMC), paskelbė komunikatą ir rekomendavo taikyti praktišką bei suprantamesnę 10 tvarkymo kategorijų sistemą (IUCN, 1978) ir ji buvo plačiai taikoma pasaulyje:

A saugomų teritorijų grupė

- I – moksliniai rezervatai;
- II – nacionaliniai parkai;

- III – gamtos paminklai;
- IV – gamtos apsaugos draustiniai;
- V – saugomos kraštovaizdžio teritorijos.

B saugomų kategorijų grupė

- VI – gamtos išteklių draustiniai;
- VII – antropologiniai draustiniai;
- VIII – daugiafunkcės apsaugos ir naudojimo vietovės.

C saugomų kategorijų grupė

- IX – biosferos rezervatai;
- X – pasaulio gamtos paveldo teritorijos.

Ši saugomų teritorijų klasifikacija buvo aiškesnė ir pažangesnė už ankstesnes klasifikacijas. Pirmą sykį saugomų teritorijų sistemoje buvo nubrėžti saugomų teritorijų tvarkymo uždaviniai (išskyrus C grupę). Tarptautinė gamtos apsaugos sąjunga pažymėjo, kad visos kategorijos yra vienodai svarbios išsaugant gamtos vertybes, kad saugomų teritorijų žemės nuosavybė gali būti ir privati, taip pat ragino šalių vyriausybes naudoti šią klasifikaciją, atsižvelgiant į šalių tradicijas, bei įtraukti į žemėnaudos planavimo procesus.

1.3.2. Visuotinai priimtinos saugomų teritorijų tvarkymo kategorijų sistemos nustatymas

Taikant praktikoje 1978 m. saugomų teritorijų kategorijų sistemą atsirado kai kurių neaiškumų ir keblumų. Joje nebuvo apibrėžtas tikslus saugomų teritorijų terminas, nebuvo nustatytas saugomų teritorijų tvarkymas pagal atskiras kategorijas ir pan. Dėl to nutarta kategorijas labiau sukonkretinti, kad jas būtų galima tvarkyti tikslingiau ir veiksmingiau. 1994 m. Tarptautinė gamtos apsaugos sąjunga savo generalinėje asamblėjoje patvirtino 6 saugomų teritorijų tvarkymo kategorijas, jų pavadinimus pagal tvarkymo principus, steigimo tikslus ir apibrėžimą (IUCN, 1994a). Tuo pačiu metu buvo apibrėžtas saugomų teritorijų terminas: *tai sausumos ar jūros vietovės, įsteigtos biologinei įvairovei, gamtos ir su jais susijusiems kultūros ištekliams saugoti, bei tvarkomos teisiškai numatytomis ar kitomis priemonėmis*.

Taigi buvo apibrėžta saugomų teritorijų samprata ir ją imta taikyti daugelyje šalių. Be to, patvirtintos šios 6 saugomų teritorijų tvarkymo

kategorijos ir jų tvarkymo tikslai suteikė aiškumo saugomų teritorijų valdymo politikoje:

- **I kategorija** – gamtiniai rezervatai. Steigimo tikslas – vystyti mokslą ir apsaugoti gyvąją gamtą. Išskiriama I a subkategorija – griežtos apsaugos rezervatai (angl. *strict nature reserve*) ir I b subkategorija – tvarkomieji rezervatai (angl. *wilderness area*).
- **II kategorija** – nacionaliniai parkai (*national park*). Steigimo tikslas – apsaugoti ir tvarkyti ekosistemas ir plėtoti rekreaciją. Šiai kategorijai priskiriami ir regioniniai, gamtos ar valstijų / žemių parkai.
- **III kategorija** – gamtos paminklai (angl. *natural monument*). Steigimo tikslas – apsaugoti ir tvarkyti tam tikrus vertingus gamtos bruožus, objektus ar elementus.
- **IV kategorija** – gamtiniai draustiniai arba buveinių ir rūšių tvarkymo teritorijos (angl. *nature reserve, habitat/species management area*). Steigimo tikslas – išsaugoti nykstančias ir retas rūšis bei buveines, tam tikslui vietovėse vykdyti aktyvios gamtotvarkos veiklas;
- **V kategorija** – saugomos kraštovaizdžio ar jūrų akvatorijos teritorijos (angl. *protected landscape / seascape area*). Steigimo tikslas – išsaugoti vertingą kraštovaizdį ir vystyti rekreaciją.
- **VI kategorija** – tvarkomos gamtos išteklių teritorijos (angl. *managed natural resources area*). Steigimo tikslas – saugoti ir racionaliai naudoti gamtos išteklius.

Saugomos teritorijos suskirstytos į tvarkymo kategorijas ne norint jas formaliai suklasifikuoti, o tam, kad būtų galima jas tikslingiau ir veiksmingiau tvarkyti, įvairioms šalims keistis tvarkymo patirtimi. Dėl to buvo numatyti 3 pagrindiniai kategorijų išskyrimo aspektai: 1) saugomų teritorijų kategorijos yra pagrindas jų tvarkymo tikslams ir uždaviniams įgyvendinti; 2) saugomų teritorijų formalus priskyrimas vienai ar kitai kategorijai nereiškia didesnio jų tvarkymo efektyvumo – efektyvumas pasiekiamas vykdant stebėseną ir vertinant tvarkymo efektyvumą arba atliekant gamtosaugos auditą bei keičiantis patirtimi; 3) saugomų teritorijų kategorijų sistema yra tarptautinė ir visuotinai pripažinta (IUCN, 1994a). Pabrėžtina, kad tvarkymo kategorijos nėra griežti standartai, primesti šalims, tai rekomendacijos, kaip įdiegti tvarkymo kategorijas ir jas taikyti nacionaliniu lygmeniu.

Saugomų teritorijų suskirstymas į kategorijas pagrįstas šiais pagrindiniais principais:

- saugomų teritorijų tvarkymo kategorijos išskiriamos pagal svarbiausius uždavinius;
- saugomų teritorijų tvarkymo kategorijos išskiriamos remiantis pagrindiniais jų tvarkymo reikalavimais;
- saugoma teritorija priskiriama vienai ar kitai kategorijai pagal tvarkymo tikslus, o ne pagal tvarkymo efektyvumo ir veiksmingumo įvertinimą;
- saugomų teritorijų sistema turi būti tarptautinė, nes sukurta visoms šalims;
- saugomų teritorijų sistema turi būti ganėtinai lanksti ir projektuojant teritorijas, ir taikant kategorijas;
- nacionalinių saugomų teritorijų pavadinimai gali skirtis, bet turi atitikti vieną ar kitą tarptautinę kategoriją;
- visos kategorijos yra vienodai svarbios ir teritorijų suskirstymas kategorijomis nėra tam tikra hierarchinė sistema.

Visuotinai priėmus šią kategorijų sistemą saugomų teritorijų tvarkymo kontekstas tapo aiškesnis ir nuoseklesnis. Tai leido ne tik keistis tvarkymo patirtimi, bet ir vykdyti bendrą ir sistemingą stebėseną (monitoringą) įvairiose šalyse. Tai ypač buvo svarbu tokiose saugomose vietovėse, kurių teritorijos išsidėsčiusios keliuose šalyse. Darni visuotinė saugomų teritorijų sistema yra veiksmingas įrankis steigiant, planuojant ir tvarkant saugomas teritorijas. Be to, darni tvarkymo kategorijų sistema buvo naudinga vertinant, ar saugomos teritorijos tvarkomos efektyviai ir veiksmingai. Dėl to atsirado galimybė palyginti tvarkymo efektyvumą pasauliniu mastu (Leverington et al., 210a,b, 2008). Naujoji sistema buvo ne tik praktiškesnė už ankstesnes, bet plačiausiai taikoma pasaulyje.

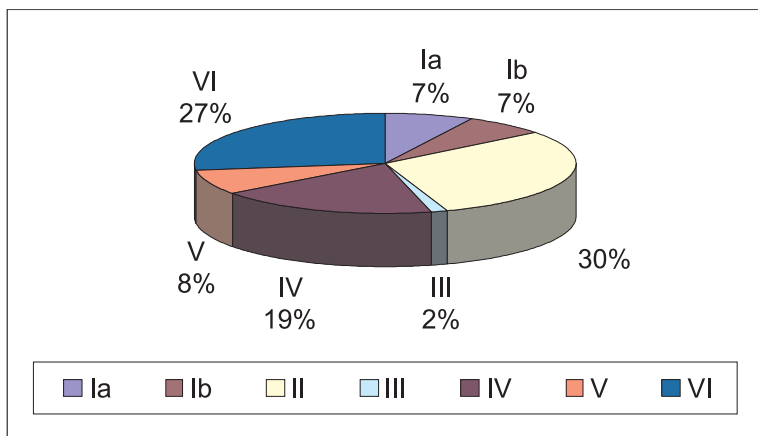
1.3.3. Tarptautinių saugomų teritorijų tvarkymo kategorijų taikymo nacionaliniu lygmeniu aspektai

Ši sistema buvo rekomendacinio pobūdžio, tačiau yra tam tikras pasaulinio saugomų teritorijų tvarkymo standartas. Sistema skirta ne saugomoms teritorijoms valdyti plačiąja prasme, o joms tvarkyti na-

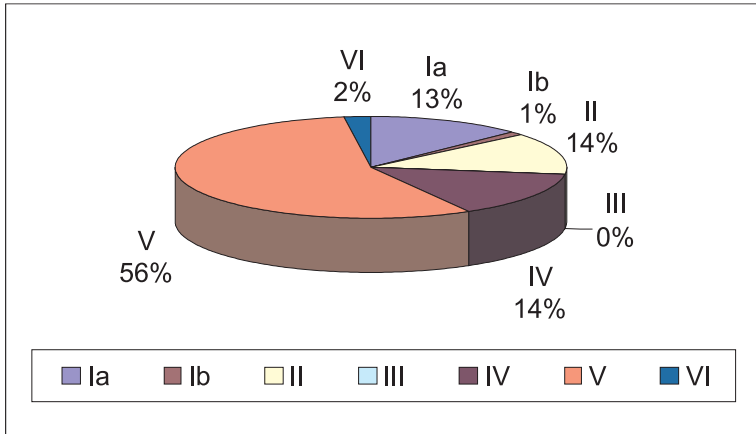
cionaliniu lygmeniu, t. y. naudotina siauresniame valdymo kontekste. Tarptautinės tvarkymo kategorijos gali skirtis ir skiriasi atskirose šalyje (Davey, 1998). Tai gali būti taikoma toms kategorijoms, kurios užima didžiules teritorijas su gyvenvietėmis, pavyzdžiui, nacionaliniams parkams ar saugomoms kraštovaizdžio vietovėms. O rezervatams taikomi gana griežti priskyrimo I kategorijai reikalavimai. Nepaisant esamų skirtumų, kategorijų tvarkymas turi atitikti vienai ar kitai kategorijai keliamus reikalavimus. Svarbu tai, kad nacionaliniuose teisės aktuose apibrėžta, kokie yra teritorijos steigimo tikslai ir kaip ji turi būti tvarkoma ir valdoma. Nacionalinių saugomų teritorijų pavadinimai gali būti skirtingi, bet jeigu pagal tvarkymo tikslus atitinka bent vieną IUCN kategoriją, tai nacionalinės saugomos kategorijos yra vertinamos kaip atitinkančios Tarptautinės gamtos apsaugos sąjungos reikalavimus. Pasaulyje žinomi atvejai, kai nacionaliniais parkais vadinamos saugomos kategorijos pagal tvarkymo tikslus yra priskiriamos rezervatams ar kitai kategorijai (Bishop et al., 2004).

Nors kategorijų taikymas buvo rekomendacinio pobūdžio, tačiau plačiai taikomas. Dažnai dėl skirtingų interpretacijų nacionalines saugomas teritorijas sunku priskirti vienai ar kitai kategorijai. Be to, kai kuriose šalyse yra daug smulkių saugomų teritorijų tipų (kaip jau buvo minėta, Australijoje – apie 50), galinčių turėti neaiškiai suformuluotus steigimo, apsaugos ir tvarkymo tikslus. Lietuvos saugomos teritorijos yra specifškai suskirstytos į atskiras grupes. Vieną grupę sudaro skirtingų tikslų saugomos teritorijos, dėl to sunku nustatyti, kokiai IUCN tvarkymo kategorijai gali būti priskiriama viena ar kita teritorijų grupė (Mierauskas, 2009 a, 2004). Panašių atvejų yra ne vienoje šalyje, todėl tik apie 60 proc. visų pasaulyje užregistruotų saugomų teritorijų galima aiškiai suskirstyti pagal IUCN tvarkymo kategorijas (Chape et al, 2005). Vis dėlto yra apibendrintas saugomų teritorijų skaičius pagal šias kategorijas ir galima įvertinti atskirų kategorijų santykį. 1 ir 2 pav. pateiktas preliminarus saugomų teritorijų pasiskirstymas pagal kategorijas pasaulyje ir Europoje (Green, Paine, 1997), tačiau per pastarąjį dešimtmetį šis santykis pakito dėl naujai įsteigtų teritorijų bei skirtingo nacionalinių saugomų teritorijų suskirstymo pagal tarptautines kategorijas (Jenkins, Loppa, 2009; UNEP-WCMC, 2008). Kai kurių netikslumų galima pastebėti Greeno ir Painėo

darbe (1997), pvz., I a kategorijos rezervatų yra 13 proc. ir tai lėmė, kad prie Europos yra priskiriama Rusijos Federacija ir dalis buvusių Sovietų Sąjungos respublikų, esančių Azijos žemyne, kur rezervatai užima didelius plotus ir jų yra daug. Be to, kaip minėta, kai kurie nacionaliniai parkai pagal savo steigimo ir tvarkymo tikslus gali būti priskiriami rezervatams, draustiniams ar net saugomoms kraštovaizdžio ir tvarkomoms išteklių vietovėms. Ankstesniuose šaltiniuose (IUCN, 1994b) pateikti duomenys skiriasi nuo 1997 m. duomenų. Tam tikrų netikslumų atsiranda priskiriant vienai ar kitai kategorijai, pvz., kai kuriuose šaltiniuose nurodoma, kad Ia subkategorijos rezervatai sudaro 4,6 proc. visų saugomų teritorijų ir 5,5 proc. bendro ploto žemės ploto, o Ib subkategorijos rezervatai – atitinkamai 1,3 proc. ir 5,4 proc. (Cillespie, 2007). Taigi dėl nacionalinių saugomų teritorijų priskyrimo vienai ar kitai saugomai kategorijai sunku nustatyti pagal kategorijas pasiskirstymą pasauliniu mastu, nes nagrinėti palyginti trumpo laikotarpio (1993–2007) skirtingų šaltinių duomenys, o išnagrinėjus bendrą saugomų teritorijų skaičių didelių teritorijų steigimo skirtumų nenustatyta. Galima daryti prielaidą, kad yra tam tikrų saugomų teritorijų suskirstymo į atskiras tvarkymo kategorijas netikslumų, tačiau, kita vertus, kaip buvo minėta, per pastaruosius porą dešimtmečių saugomų teritorijų padaugėjo.



1 pav. Saugomų teritorijų pasiskirstymas (%) pagal kategorijas pasaulyje



2 pav. Saugomų teritorijų pasiskirstymas (%) pagal kategorijas Europoje

1.3.4. Dabartiniai saugomų teritorijų tvarkymo kategorijų sistemos pokyčiai

Nors 1994 metų kategorijų sistema plačiai taikoma, paaiškėjo, kad yra tam tikrų saugomų teritorijų tvarkymo spragų. Tai paskatino patobulinti tvarkymo kategorijų taikymo principus. Tarptautinės gamtos apsaugos sąjungos Pasaulio saugomų teritorijų komisija organizavo įvairių studijų rengimus bei vertinimus. Be šio proceso, nemažai gamtosaugininkų ir mokslininkų sukritikavo esamą sistemą (Bishop et al., 2004; Graham et al., 2003; Locke, Dearden, 2005; Kapila, 2004; Phillips, 2002; Rodrigues et al., 2004). Dėl to buvo rengiami saugomų teritorijų tvarkymo kategorijų sistemos pakeitimai ir patobulinimai. Jie aptarti įvairiuose tarptautiniuose susitikimuose: septintojoje Biologinės įvairovės konvencijos šalių konferencijoje (2004), Pasaulio parkų kongrese (2003), Pasaulio gamtos apsaugos kongrese (2004) ir kituose, mažiau svarbiuose (IUCN, 2010). Kai kuriuose tarptautiniuose susitikimuose apsvarstyti pataisymų pasiūlymus Pasaulio saugomų teritorijų komisija pristatė specialiaame pasitarime, skirtame saugomų teritorijų tvarkymo kategorijoms išskirti ir taikymo principams tobulinti (Ispanija, 2007 m. gegužės 7–11 d.). Šio pasitarimo metu priimtos nuostatos buvo apibendrintos ir paskeltos bei patvirtintos IV Pasaulio gamtosaugos kongrese (Dudley, 2008).

Svarbu tai, kad buvo pasiūlyta patikslinti ir iš dalies pakeisti saugomų teritorijų apibrėžimą. Pagal naująjį apibrėžimą *saugomos teritorijos yra aiškiai geografiškai apibrėžta erdvė, pripažinta, legali ir tvarkoma teisiškai nustatytomis arba kitokiomis efektyviomis ir veiksmingomis priemonėmis ilgalaikiai gamtos apsaugai, susijusiai su ekosistemų teikiamomis paslaugomis ir kultūros vertybėmis, pasiekti*. Tam, kad naujasis terminas būtų aiškiai suprantamas, pateikiamas jo paaiškinimas:

- 1) *Aiškiai geografiškai apibrėžta erdvė* – tai teritorija, turinti pažymėtas ribas ir sausumoje, ir vandenyje arba išsiskirianti specifiniais fiziniais bruožais;
- 2) *Pripažinta teritorija* – saugoma teritorija turi būti visuotinai pripažinta, t. y. valstybiniu, municipaliniu ar tarptautiniu mastu;
- 3) *Legaliai įsteigta* – vykdant tam tikrus tarptautinius įsipareigojimus (konvencijų ar susitarimų, tarptautinės teisės dokumentų) nacionaliniais, regioniniais ar municipaliniais teisės aktais, nevyriausybinų ar privačių organizacijų sutartimis, kuriomis įsteigiamos arba ilgą laiką tvarkomos saugomos teritorijos, vietos bendruomenių papročių teisę, taip pat pagal įvairias sertifikavimo schemas;
- 4) *Tikslingai tvarkoma* – teritorija turi būti tvarkoma taip, kad įgyvendintų jų steigimo tikslus, o priemonės gali būti ir gamtotvarkos ar kitos aktyvios ir pasyvios apsaugos (nesikišimo į gamtos procesus);
- 5) *Užtikrinta ilgalaikė legali apsauga ir tvarkymas* – teritorija turi būti legaliai saugoma ir tvarkoma (nacionaliniais ar municipaliniais teisės aktais, tarptautiniais įsipareigojimais ar teisės aktais, įvairiomis sutartimis), kad būtų užtikrintas ilgalaikis steigimo tikslų įgyvendinimas;
- 6) *Efektyviai tvarkoma* – teritorijos turi būti efektyviai ir veiksmingai tvarkomos, jų būklė stebima, vertinamas tvarkymo efektyvumas tam, kad būtų išsaugotos gamtos ir kitos vertybės;
- 7) *Teritorijų apsauga* – sietina su *in situ* ekosistemų tvarkymu, jų ir atskirų rūšių apsauga ir atkūrimu;
- 8) *Gamtos apsauga* – apsaugos ir tvarkymo prioritetai – išsaugoti biologinę įvairovę, taip pat – kraštovaizdžio įvairovę bei kitas gamtos vertybes;

9) Turi būti užtikrintos ekosistemų paslaugos – vietos gyventojams teikiamos ekosistemų paslaugos, bet nepažeidžiami teritorijų steigimo tikslai;

10) Saugomos kultūrinės vertybės – tradicinės ūkinės veiklos (pvz., tradicinė ekstensyvi žemdirbystė, sodininkystė ir pan.), kultūrinės tradicijos ir papročiai, bet neprieštaraujant teritorijų steigimo tikslams.

Naujai pasiūlytoje sistemoje buvo detalizuoti saugomų teritorijų tvarkymo kategorijų išskyrimo ir steigimo tikslai. Saugomų teritorijų steigimo tikslai yra bendri, bet atskirų teritorijų – ir specifiniai. Bendrieji tikslai yra pirminės ir antrinės svarbos. Pirminės svarbos tikslai yra šie (Dudley, 2008):

- išsaugoti biologinės įvairovės sudėtį, struktūrą, funkcijas ir evoliucinį potencialą;
- prisidėti prie regioninių gamtosaugos strategijų (t. y. prie ekologinių tinklų kūrimo);
- išlaikyti kraštovaizdžio, buveinių įvairovę ir ekosistemų įvairovę;
- steigiamų saugoti teritorijų dydis turi būti pakankamas, kad užtikrintų biologinės įvairovės apsaugos tikslus;
- išlaikyti vertybes, dėl kurių buvo įsteigtos;
- užtikrinti adaptyvų teritorijų tvarkymą, vykdant stebėseną ir vertinimus;
- vykdyti aiškų ir nešališką valdymo planais pagrįstą teritorijų tvarkymą ir administravimą.

Be šių, yra antrinės svarbos tikslų: išsaugoti vietovių kraštovaizdžio bruožus, geomorfologinę ir geologinę struktūras, teikti gyventojams ekosistemų paslaugas, saugoti įspūdingas vietas, pasižyminčias kultūros, moksliniu ir dvasiniu paveldu, vystyti rekreaciją, mokslinius tyrimus, ekologinį švietimą, įtraukti visuomenę į vykdomas veiklas ir užsitarnauti jos palaikymą. Šie tikslai keliami visoms kategorijoms, o atskiroms kategorijoms – specifiniai tikslai. Jie nagrinėjami tolesniame poskyryje.

Saugomų teritorijų išskyrimo principai taip pat buvo pakeisti, jie tapo labiau atitinkantys šiuolaikinius saugomų teritorijų iššūkius XXI a. Išskirtinis bruožas yra tas, kad laisviau nei 1994 metų yra taikomos tvarkymo kategorijos, tačiau gamtos vertybių apsauga išlieka svarbiausiu saugomų teritorijų tikslu. Jeigu šio tikslo nėra arba jis yra ne svarbiausias, o susiduriant ap-

saugos ir žmonių veiklų interesams gamtosauga yra ne prioritetas, tai Tarp-tautinė gamtos apsaugos sąjunga tokių teritorijų gali nelaikyti saugomomis. Svarbiausi saugomų teritorijų steigimo ir apsaugos principai yra šie:

- svarbiausias saugomų teritorijų steigimo tikslas – išsaugoti ir atkurti gamtos vertybes;
- įsteigtose saugomose teritorijose turi būti vykdoma veiklų, turinčių neigiamą poveikį steigimo tikslams, prevencija arba jos turi būti eliminuojamos;
- priskyrimas tvarkymo kategorijoms turi būti pagrįstas kiekvienos teritorijos pirminiais steigimo tikslais;
- saugomų teritorijų tvarkymo kategorijų sistema nėra hierarchinė ir visos jos yra lygiavertės;
- visų kategorijų saugomos teritorijos turi prisidėti prie gamtos vertybių išsaugojimo, tačiau jų vaidmuo gali būti skirtingas;
- visų kategorijų saugomos teritorijos gali būti valdomos įvairiais administraciniais tipais (valstybinių, regioninių, savivaldybių institucijų, visuomeninių, viešųjų ar privačių organizacijų bei asmenų);
- siekiant užtikrinti steigimo ir apsaugos tikslus, saugomų kategorijų teritorijos gali būti tvarkomos įvairiais būdais ir metodais;
- saugomų teritorijų kategorijos turi būti pakeičiamos, jeigu įvertinus nustatoma, kad jos neatitinka vienos ar kitos kategorijos steigimo tikslų;
- atskiros kategorijos nėra įrodymas, kad saugomos teritorijos tvarkomos efektyviau ir veiksmingiau;
- įsteigtos saugomos teritorijos turi prisidėti prie jų natūralumo užtikrinimo ir didinimo;
- saugomų teritorijų įsteigimas neturi būti priežastis apriboti vietos gyventojų teises į savo nuosavybę ir juos išskeldinti iš įsteigtų teritorijų.

Šie nauji principai kardinaliai nesiskiria nuo ankstesnių, turi bendrų bruožų, tačiau yra ir naujų.

Pirmiausia labai pabrėžtas gamtos vertybių išsaugojimas kaip svarbiausias prioritetas, o kultūros ir kitos vertybės tampa ne pirmo prioriteto. B to, galima didesnė tvarkymo laisvė, labai neprisirišant prie tvarkymo kategorijų, kaip buvo ankstesniuose principuose. Tačiau aiškiai pasakyta,

kad tais atvejais, kai tvarkymas neatitinka steigimo tikslų, saugomos teritorijos kategorijos turi būti pakeičiamos kita, kuriai tvarkymas yra adekvatus. Taigi netinkamai tvarkomas gamtinis rezervatas gali būti iš I kategorijos perklasifikuojamas į nacionalinį parką, II kategoriją ir gali būti atvirksčiai – tvarkomas nacionalinis parkas, atitikus reikalavimus, gali būti priskirtas prie rezervatų kategorijos. Naujiems principams priskiriama tai, kad steigiant saugomas teritorijas negali būti pažeidžiama vietos gyventojų teisė į nuosavybę, taip pat negalima jų iškeldinti iš steigiamų teritorijų. Apskritai naujai keliami tikslai ir steigimo principai yra labiau siejami su vietos bendruomenių interesais.

Naujojoje saugomų teritorijų sistemoje svarbiausias tikslas – išsaugoti biologinę įvairovę. Tai akivaizdžiai susiję su Biologinės įvairovės konvencijos Saugomų teritorijų programos tikslais ir steigimo kriterijais [interaktyvus, žiūrėta 2011-10-28] (<http://www.iucn.org/about/work/programmes/pa/>). 1994 metų sistemoje šio stipraus ryšio buvo mažiau, dėl to IUCN saugomų teritorijų samprata skyrėsi nuo taikomos konvencijoje. Taigi suartinus tikslus ir steigimo principus bei kriterijus tie prieštaravimai išnyko. Taip pat naujojoje sistemoje atsispindi konvencijos saugomų teritorijų steigimo kriterijai, apibūdinantys ir nacionalines, ir regionines saugomų teritorijų sistemas. Saugomų teritorijų sistemoms turi būti taikomi reprezentatyvumo, išsamumo, subalansuotumo, adekvatumo, koherentiškumo, suderinamumo, veiksmingumo ir efektyvumo kriterijai. Šie kriterijai atspindi sistemos darnumą ir visapusiškumą.

1.4. Saugomų teritorijų tvarkymo kategorijų apibūdinimas

1.4.1. Svarbiausi saugomų teritorijų tvarkymo kategorijų ypatumai

Pasauliniu mastu patvirtinus saugomų teritorijų tvarkymo kategorijas daugelyje šalių nacionalinės saugomos teritorijos būdavo priskiriamos atitinkamoms tarptautinėms tvarkymo kategorijoms. Vienose šalyse šis procesas trukdavo trumpiau ir pavykdavo saugomas teritorijas sugrupuoti į atskiras kategorijas, kitose ilgiau – ne tik dėl to, kad nesutapdavo nacionalinės ir tarptautinės kategorijos, bet dažnai ir dėl politinių priežasčių. Be to, šiuo klausimu būdavo įvairių spekuliacijų, kai formaliai ats-

kiros teritorijos priskiriamos tarptautinėms tvarkymo kategorijoms, o iš tikrųjų jos nebūdavo priskiriamos nė vienai iš kategorijų, taigi tarptautinė tvarkymo sistema nebūdavo įgyvendinama (Gillespie, 2007). Priskyrus nacionalines saugomas kategorijas tarptautinėms, imta taikyti vieną teritorijų tvarkymo strategiją. Esamos tvarkymo rekomendacijos suteikia didelę tvarkymo laisvę, bet kartu užtikrina darnią tvarkymo sistemą.

Bendros tvarkymo sistemos taikymas saugomoms teritorijoms užtikrina efektyvesnę ir veiksmingesnę tvarkymo tikslų įgyvendinimą. Tam, kad būtų sukonkretinti saugomų teritorijų tvarkymo uždaviniai, buvo pasiūlyta juos nustatyti pagal veiklos temas ir atsižvelgiant į visuotinai pripažintas tvarkomųjų teritorijų kategorijas (Davey, 1998; IUCN, 1994a). Kiekvienai veiklos temai pagal kategorijas suteikiamas tam tikras prioritetas (1 lentelė). Tai turėtų būti svarbus saugomų teritorijų tvarkymo aspektas.

1 lentelė. Saugomų teritorijų tvarkymo veiklų temų prioritetai pagal teritorijų tvarkymo kategorijas (pagal Davey, 1998; IUCN, 1994a)

Tvarkymo veiklų temos	Tvarkymo kategorijos						
	Ia	Ib	II	III	IV	V	VI
Mokslinių tyrimų vykdymas	1	3	2	2	2	2	3
Gamtos natūralumo palaikymas	2	1	2	3	3	–	2
Rūšių ir genetinės įvairovės apsauga	1	2	1	1	1	2	1
Aplinkosaugos tarnybų išlaikymas	2	1	1	–	1	2	1
Specifinių gamtos (kultūros) bruožų apsauga	–	–	2	1	3	1	3
Turizmo ir rekreacijos plėtra	–	2	1	1	3	1	3
Švietimo plėtra	–	–	2	2	2	2	3
Darnus gamtos išteklių naudojimas	–	3	3	–	2	2	1
Kultūros ir etnografinių tradicijų palaikymas	–	–	–	–	–	1	2

Paaškinimas: 1 – pirmasis tvarkymo prioritetas; 2 – antrasis tvarkymo prioritetas; 3 – galimas prioritetas; 4 – netaikomas prioritetas.

Vėliau buvo pasiūlytos (Lockwood, 2006) dar kitos veiklų temos pagal IUCN išskirtas tvarkomųjų teritorijų kategorijas (2 lentelė). Pažymėtina, kad abiejose lentelėse pateikti tvarkymo veiklų temų prioritetai yra rekomendacinio pobūdžio, tačiau tai padeda nustatyti vienos ar kitos

veiklų temų grupės uždavinius. Pavyzdžiui, nustatyti uždavinius pagal temą „mokslinių tyrimų vykdymas“ yra pirmasis prioritetas, „gamtos natūralumo palaikymas“ – antrasis prioritetas, o „turizmo ir rekreacijos plėtra griežtos apsaugos rezervatuose“ – visiškai netaikomas prioritetas (Ia sub kategorija). Šios gairės padėdavo lengviau suformuluoti tvarkymo uždavinius, taip pat tolesnių veiklų planavimo išėities taškus.

2 lentelė. Saugomų teritorijų tvarkymo veiklų temų prioritetai pagal teritorijų tvarkymo kategorijas (pagal Lockwood, 2006)

Tvarkymo veiklų temos	Kategorijos					
	I	II	III	IV	V	VI
Bioįvairovės apsauga	1	1	1	1	1	1
Geoįvairovės apsauga	1	1	1	2	2	2
Kultūros paveldo apsauga	4	1	1	1	1	2
Lankytojų srauto reguliavimas	4	1	1	2	1	2
Vandens ir dirvožemio apsauga	2	2	2	2	2	2
Grėsmių valdymas	1	1	1	1	1	1
Išteklių gavyba	4	3	4	2	1	1
Gyvenviečių tvarkymas (reguliavimas)	4	3	3	2	1	2
Moksliniai tyrimai ir švietimas	1	1	1	1	1	1

Paaiškinimas: 1 – pirmasis tvarkymo prioritetas; 2 – vidutinio tvarkymo prioritetas; 3 – vidutinio tvarkymo prioritetas vienoje teritorijose taikomas, kitose gali būti netaikomas; 4 – konkrečiai kategorijai netaikomas.

Šiuo metu saugomų teritorijų tvarkymas pagal IUCN kategorijas yra taikomas daugelyje šalių. Kiekviena šalis turi savo nacionalinius saugomų teritorijų planavimo ir tvarkymo reikalavimus, tačiau dažniausiai jie būna įtraukti į nacionalinę saugomų teritorijų sistemą. Vienos šalys tai taiko lanksčiau, kitos – griežčiau. IUCN rekomendacijas dėl saugomų teritorijų steigimo ir tvarkymo patikslino atsižvelgdama į nacionalines šalių ypatybes: 1978 m. jos buvo griežtesnės, 1994 m. – lengviau taikomos, o pasiūlytos 2007 m. dar lanksčiau taikomos nacionaliniu lygmeniu. Tai lėmė ne tik išskylantys taikymo sunkumai, bet ir kai kurių konvencijų tvarkymo rekomendacijų skirtumai nuo pasiūlytųjų IUCN. Buvo traktuojama, kad šalies, kuri nesilaikė IUCN reikalavimų, saugomų teritorijų sistema neatitinka

tarptautinių reikalavimų. Tai ypač svarbu, kai siekiama paramos iš tarptautinių ir išsivysčiusių šalių fondų, programų. Lanksčiau taikyti IUCN saugomų teritorijų steigimo ir tvarkymo rekomendacijas siūloma ne visų kategorijų teritorijoms. Rekomendacijos ganėtinai griežtai taikomos rezervatams, bet daug laisviau V ir VI kategorijų saugomoms teritorijoms.

Saugomų teritorijų tvarkymas ir veiklų reglamentavimas pagal kategorijas yra apibrėžiamas ir įvairių kongresų – ir Pasaulio parkų, ir Pasaulio gamtosaugos – rezoliucijose. Šalys raginamos perkelti nustatytus tarptautinius reikalavimus ir rekomendacijas į nacionalinius teisės aktus dėl atskirų kategorijų tvarkymo ir veiklų reglamentavimo. Kadangi tai tik rekomendacinio pobūdžio raginimai, jų įgyvendinimas priklauso nuo atskirų šalių politikos saugomų teritorijų valdymo klausimais. Tačiau dalis reikalavimų ir rekomendacijų gali būti perkelti į tarptautinius susitarimus – tokiais atvejais šalys jau privalo juos įgyvendinti.

1.4.2. Gamtinių rezervatų valdymas

1.4.2.1. Gamtinių rezervatų steigimo tikslai

Rezervatai yra ypatingos saugomos teritorijos, turinčios specifinius steigimo ir tvarkymo tikslus. Teritorijų apsaugos režimas yra griežčiausias, palyginti su kitomis. Žmonių kišimasis į tvarkymą yra reglamentuotas siekiant išlaikyti nepalietas gamtines vietas ir apsaugoti nuo ekosistemų modifikavimo. Rezervatai – viena iš seniausių saugomų kategorijų, skirta išsaugoti biologinę įvairovę ir kitas gamtos vertybes (Gillespie, 2007). Rezervatų steigimas ir veiklų reglamentavimas buvo apibrėžtas *Afrikos konvencijoje dėl faunos ir floros pasaugos* (1933) bei *Vakarų pusrutulio konvencijoje dėl laukinės gamtos išsaugojimo* (1940). Konvencijų reikalavimuose tokios žmonių veiklos kaip medžioklė, žvejyba, žemės gelmių išteklių išgavimas, žemės ar miškų ūkinės veiklos, namų ar kitų įrenginių statybos bei kitos žmonių veiklos buvo draudžiamos. Iki pasirašant šias konvencijas gamtiniai rezervatai buvo steigiami pagal nacionalinius teisės aktus. Daug rezervatų buvo įsteigta praėjusio šimtmečio 3–4, 6–7 dešimtmėčiuose. Veiklų reglamentavimas rezervatuose kito, juos netgi pradėta steigti menkai žmonių apgyvendintose vietovėse.

Tarptautinė gamtos apsaugos sąjunga I rezervatų kategoriją skirsto į 2 subkategorijas (Ia ir Ib). Kartais jos gali būti laikomos atskiromis kategorijomis. Šis suskirstymas yra pagrįstas skirtingu subkategorijų tvarkymu (IUCN, 1994a).

1.4.2.2. Griežtos apsaugos rezervatų apsaugos bruožai

Griežtos apsaugos rezervatas – tai sausumos ar jūros vietovė, turinti ypač vertingų ekosistemų, rūšių, kraštovaizdžio bruožų, kurie turi būti saugomi moksliniams tyrimams ir stebėsenai (monitoringui) atlikti. 2007 m. pasiūlyta, kad griežtos apsaugos rezervatai saugotų ir geoįvairovę, susidariusią dėl natūralių procesų, o ne dėl žmonių veiklos (Dudley, 2008; Phillips, 2007).

Svarbiausias steigimo ir apsaugos tikslas – išsaugoti biologinę įvairovę, taip pat natūralius geologinius ir geomorfologinius bruožus vietovėse, kuriose žmonių poveikis yra nežymus, veiklos griežtai kontroliuojamos.

Numatyti bendrieji steigimo ir apsaugos tikslai yra šie (IUCN, 1994a):

- išsaugoti kiek galima mažiau antropogeninio poveikio palieštas ekosistemas, buveines ir rūšis;
- išsaugoti evoliucijos procese genetinius išteklius;
- išsaugoti esamus ekologinius procesus;
- išsaugoti esamus kraštovaizdžio struktūrinius bruožus;
- išlaikyti natūralius gamtinės aplinkos pavyzdžius moksliniams tyrimams, aplinkos stebėsenos bei švietimo tikslams, ypač tuos, prie kurių yra draudžiamas visuotinis priėjimas;
- kiek galima sumažinti vykdomus mokslinius tyrimus ir kitą leistiną veiklą;
- apriboti visuotinę lankymąsi rezervate.

2007 m. šie tikslai buvo šiek tiek papildyti, skiriant daugiau dėmesio ekosisteminiams apsaugos principams, taip pat siekiamis išsaugoti natūralius geologinius bei geomorfologinius bruožus.

Steigiant rezervatus siūlomi šie atrankos kriterijai:

- teritorija turi būti ganėtinai didelė, kad užtikrintų iškeltų tikslų įgyvendinimą;
- vyrauja natūralios ir pusiau natūralios ekosistemos;

- negalimas antropogeninis poveikis teritorijai, ji turi tokia išlikti ateityje;
- biologinės įvairovės apsauga turi būti užtikrinama įvairiomis apsaugos priemonėmis, tačiau nebūtinai aktyviomis gamtotvarkos, kaip tai turi būti daroma gamtiniuose draustiniuose (IV kategorija).

Griežtai saugomi rezervatai pasižymi tuo, kad turi nustatytus ilgalaikius apsaugos tikslus, juose išlaikomos natūralios ir pusiau natūralios ekosistemos, taikomos limituotos gamtotvarkos priemonės, draudžiama ūkinė veikla, nesusijusi su apsaugos tikslais, draudžiamas arba griežtai ribojamas lankytojų lankymasis, vykdoma griežta teritorijos kontrolė. Šiose teritorijose neturi būti gyvenviečių ar pavienių sodybų. Visuomenę šviesti skatinama tik informaciniuose centruose. Šios subkategorijos žemės nuosavybė ir kontrolė dažniausiai yra valstybinė, bet gali būti ir įvairių gamtosaugos organizacijų, ir privačių fondų, universitetų, kurie turi apsaugos ir mokslinių tyrimų funkcijas. Privatūs savininkai taip pat gali valdyti šios subkategorijos rezervatus, bet tvarkyti turi profesionalios jau minėtos organizacijos, tačiau įsteigiant rezervatus turi būti užtikrinamas ilgalaikis jų nustatytas apsaugos režimas.

1.4.2.3. Tvarkomojo arba gamtinio rezervato apsaugos ir tvarkymo ypatybės

Tvarkomasis rezervatas – tai gana didelė teritorija, kuri turi nepakeistą arba iš dalies pakeistą, gamtines savybes ir požymius išlaikantį kraštovaizdį ir kurioje nuolat ne gyvena reikšmingai daug žmonių. Teritorija yra saugoma ir tvarkoma taip, kad išsaugotų savo natūralias savybes ir funkcijas.

Svarbiausias steigimo ir apsaugos tikslas – užtikrinti ilgalaikį natūralių teritorijų ekologinį integralumą žmonių veiklos nepalietuose teritorijose, bet kartu suteikiant galimybę visuomenei susipažinti su gamtos vertybių svarba ir išsaugojimu (Dudley, 2008; Phillips, 2007).

Bendrieji steigimo ir apsaugos tikslai yra šie:

- užtikrinti, kad ateities kartos turėtų galimybę suprasti ir įsitikinti, kaip tokios gana didelės teritorijos išliko ilgą laiką nesant žmogaus veiklos;
- ilgą laiką palaikyti ir išsaugoti natūralius aplinkos procesus ir savybes;

- suteikti visuomenei tinkamą priėjimą prie ilgai saugomų gamtos vertybių;
- sudaryti galimybę vietos gyventojams, gyvenantiems pavieniui, naudotis gamtos ištekliais taip, kad būtų išlaikyta žmonių poreikių ir gamtos galimybių pusiausvyrą.

Steigiant rezervatus siūlomi šie atrankos kriterijai:

- šios subkategorijos rezervatai turi turėti svarbias gamtos vertybes, juose turi vykti savaiminiai gamtos procesai nesikišant žmogui. Natūralūs gamtos procesai turi būti užtikrinami ir vykdant ribotos gamtotvarkos priemones;
- teritorijos turi turėti reikšmingų ekologinių, geologinių, geomorfologinių ir kitų bruožų, kurie turi didelę mokslinę, švietėjišką ar istorinę vertę;
- teritorijos vertybės visuomenei turi būti pasiekiamos ne motorizuotomis priemonėmis;
- teritorija turi būti pakankamo dydžio, kad būtų galima užtikrinti praktinę jos apsaugą ir naudojimą.

Tvarkomų rezervatų išskirtinis bruožas tas, kad šios žmonių veiklų nepaveiktos arba nežymiai paveiktos teritorijos užima gana didelius plotus, kuriuose gali būti nedidelių tradicinių gyvenviečių ar pavienių sodybų. Naujų sodybų ar gyvenviečių plėtra neleistina. Teritorijoje gali būti esama infrastruktūra (keliai, elektros linijos, dujotiekiai ir pan.), kuri gali būti palaikoma, tačiau nauja plėtra draudžiama. Tvarkomuosiuose rezervatuose nustatytais pažintiniais maršrutais gali naudotis lankytojai ir susipažinti su saugomais objektais, tačiau masiškai lankytis draudžiama, o ekologinis turizmas netoleruojamas. Vietos gyventojams leistina ribotai naudotis gamtos ištekliais: žvejoti, uogauti, grybauti. Šiose vietovėse skatinamos buveinių atkuriamosios veiklos, tačiau tokios gamtotvarkos veiklos kaip gamtiniuose draustiniuose nevykdomos.

1.4.2.4. Tradiciniai rezervatų apsaugos ir tvarkymo ypatumai

Europoje ir pasaulyje rezervatai užima nedidelę procentinę visų saugomų teritorijų dalį (Chape et al., 2003). Visų pirma tai lemia griežti rezervatų

steigimo ir tvarkymo reikalavimai. Be to, žemės nuosavybė irgi yra svarbus veiksnys. Privačiose žemėse steigti rezervatus daug sunkiau, nes reikia sudaryti ilgalaikes sutartis su žemės savininkais dėl griežtų apsaugos reikalavimų. Vienas iš pagrindinių rezervatų steigimų tikslų – išlaikyti juos natūralios būklės ilgus metus ateities kartoms, o tai privačiose teritorijose ne visada pavyksta, t. y. nėra ilgalaikės apsaugos garantijų arba jos menkos. Dėl to didesnioji dalis rezervatų yra valstybės ar valstybinių institucijų nuosavybė.

Kaip jau minėta, IUCN yra pasiūliusi saugomų teritorijų tvarkymo reikalavimus pagal atskiras kategorijas. Pasaulio gamtos apsaugos monitoringo centras (WCMC), veikiantis prie JT aplinkos programos, yra pasiūlęs rezervatams rekomenduotinas veiklas, kurios yra galimos, o kurios ne (Davey, 1998; IUCN, 1994a). Rekomenduojamos galimos veiklos rezervatuose yra šios:

- saugoti pavyzdines natūralių būsenų ekosistemas;
- saugoti genetinius išteklius;
- atlikti ekologinio švietimo darbą, mokslinius tyrimus ir aplinkos stebėseną;
- kai kuriais atvejais leisti pavieniams vietos gyventojams gyventi rezervatuose ir ribotai naudotis gamtos ištekliais.

Rekomenduojamos draudžiamos veiklos rezervatuose yra šios:

- gausinti ekologinę įvairovę;
- reguliuoti aplinkos būklę;
- užtikrinti vandens baseinų aktyvią apsaugą (pvz., potvynių kontrolę);
- kontroliuoti dirvos eroziją;
- stabdyti vandenų sedimentacijos procesą;
- naudoti ir valdyti gamtos išteklius;
- naudoti medieną;
- organizuoti rekreacijos ir turizmo paslaugas;
- vykdyti kultūrinius, istorinius ir archeologinius projektus;
- vykdyti estetinę kraštovaizdžio apsaugą;
- vykdyti kaimo plėtrą.

Taigi rezervatuose yra daugiau draudimų nei leistinos veiklos. Tačiau reikia pabrėžti, kad tai bendrieji I kategorijos saugomų teritorijų reikalavimai. Iš tikrųjų Ia ir Ib subkategorijų veiklų reglamentavimas skiriasi,

Ib subkategorijos teritorijose leistinių veiklų yra daugiau negu Ia. Siekiant sukonkretinti saugomų teritorijų tvarkymo uždavinius, buvo pasiūlyti saugomų teritorijų tvarkymo principai pagal jų kategorijas.

Tuo remiantis galima teigti, kad smarkiai skiriasi ne tik šešių saugomų teritorijų kategorijų, bet ir Ia ir Ib subkategorijų rezervatų apsaugos ir tvarkymo uždaviniai. Vykdyti mokslinius tyrimus yra svarbiausias Ia subkategorijos rezervatų uždavinys, o Ib rezervatų – taikomas, bet ne toks svarbus. Išlaikyti gamtos natūralumą yra svarbiausias Ia rezervatų uždavinys, o Ib rezervatų – ne toks svarbus. Kaip matyti iš lentelės, dalis uždavinių visai netaikomi Ia subkategorijai, tačiau taikomi Ib.

Ia ir Ib subkategorijų tikslų ir veiklos reglamentavimui palyginti naujinga pateikti analizę, rodančią, kaip galima išmatuoti tikslų įgyvendinimo efektyvumą. Tam tikslui siūlomi tikslų ar uždavinių įgyvendinimo rodikliai. 3 ir 4 lentelėse pateikiami pavyzdžiai, kaip išmatuojami tikslų įgyvendinimai (Davey, 1998; IUCN, 1994a, b). Tai taip pat geras pavyzdys norint palyginti, kokie tikslai keliami Ia ir Ib subkategorijoms ir kaip jie atsispindi rezervatų veiklose.

3 lentelė. **Griežtos apsaugos rezervato svarbiausi apsaugos tikslai**
(Davey, 1998; IUCN, 1994a)

Apsaugos tikslai	Vietovės lygmeniu		Sistemos lygmeniu	
	Galimi rodikliai	Duomenų rinkimo metodai	Galimi rodikliai	Duomenų rinkimo metodai
1	2	3	4	5
Išsaugoti ekosistemas, buveines ir rūšis kiek galima antropogeniškai nepaliestos būsenos	Pagrindinių rūšių ir populiacijų gausa	Lauko tyrimai	Pagrindinių rūšių ir populiacijų gausa	Duomenų rinkimas teritorijose, esančiose stebėsenos sklypuose
Išsaugoti genetinius išteklius dinaminės ir evoliucionavimo būsenos			Ekosistemų streso mastas	Labi kvalifikuoti tyrimai

1	2	3	4	5
Išsaugoti esamus ekologinius procesus	Atskirų ekosistemoms stebėti parinktų rodiklių skaičius	Lauko tyrimai		
Išlaikyti etaloniškus natūralios gamtos pavyzdžius mokslinėms studijoms, aplinkos monitoringui ir švietimo tikslams	Rezervatuose vykdomų mokslinių tyrimų ir stebėsenos skaičius	Vietos darbuotojų tyrimai	Rezervatuose vykdomų mokslinių tyrimų ir stebėsenos skaičius	Duomenų rinkimas teritorijose, esančiose stebėsenos sklypuose
Sumažinti trikdymus tinkamai planuojant ir vykdant mokslinius tyrimus ir kitą leistiną veiklą	Trikdymo mastas: - leistinos veiklos; - neleistinos veiklos ir kitų antropogeninių veiksnių	Lauko stebėjimai, trikdymo veiklos fiksavimas (kirtimas, deginimas)	Trikdymo mastas: - leistinos veiklos; - neleistinos veiklos ir kitų antropogeninių veiksnių	Vietos darbuotojų stebėjimai
Limituoti visuomenės lankymąsi rezervatuose	Skaičius žmonių, kuriems leistina lankytis; nelegalių apsilankymų mastas	Vietos darbuotojų stebėjimai, pranešimai		

4 lentelė. **Svarbiausi tvarkomojo rezervato apsaugos tikslai**
(Davey, 1998; IUCN, 1994a)

Apsaugos tikslai	Vietovės lygmeniu		Sistemos lygmeniu	
	Galimi rodikliai	Duomenų rinkimo metodai	Galimi rodikliai	Duomenų rinkimo metodai
1	2	3	4	5
Užtikrinti, kad ateities kartos turėtų galimybę bei supratimą ir įgytų patirties apie gana dideles teritorijas, kurios nebuvo ilgą laiką veikiamos žmogaus veiklos	Procentinė rezervato teritorijos dalis, turinti aukštą natūralumo indeksą	Natūralumo stebėjimas ir indekso nustatymas	Procentinė rezervato teritorijos dalis, turinti aukštą natūralumo indeksą	Natūralumo stebėjimas ir indekso nustatymas

1	2	3	4	5
Ilgą laikotarpį išlaikyti svarbiausius gamtinius bruožus ir aplinkos kokybę	Atskirų ekosistemų stebėjimui parinktų rodiklių skaičius	Lauko tyrimai	Ekosistemų streso mastas	Labai kvalifikuoti tyrimai
Užtikrinti galimybę visuomenei susipažinti su rezervato vertybėmis, kartu išsaugoti gamtinės aplinkos kokybę bei natūralumą ir esamai, ir būsimoms kartoms	Procentinė rezervato teritorijos dalis, turinti aukštą natūralumo indeksą; lankytojų supratimas apie gamtos natūralumą	Natūralumo stebėjimas ir indekso nustatymas; Lankytojų registravimas ir apklausa	Procentinė rezervato teritorijos dalis, turinti aukštą natūralumo indeksą; lankytojų supratimas apie gamtos natūralumą	Natūralumo stebėjimas ir indekso nustatymas; lankytojų registravimas ir apklausa

Taigi ši analizė taip pat rodo, kad rezervatų Ia ir Ib subkategorijų apsaugos tikslai ir kartu veiklos juose gali gana smarkiai skirtis. Ia yra labai griežtos apsaugos ir be žmogaus intervencijos, o Ib yra leistina ribota žmogaus intervencija bei reguliuojamas visuomenės lankymasis ir švietimas.

Svarbiausių griežtos apsaugos ir tvarkomųjų rezervatų apsaugos ir tvarkymo išskirtinumų palyginimas. I a subkategorijos vietovėse taikoma griežta apsauga, žmonėms lankytis neleidžiama. Lankytis turi teisę administracijos darbuotojai, darbininkai, atliekantys darbus, susijusius su rezervato infrastruktūros palaikymu, mokslininkai. Išimtiniais atvejais gali būti organizuojamos pažintinės ekskursijos, tačiau masinis lankymasis galimas tik informaciniuose centruose. O Ib subkategorijos vietovėse ribotas ir nustatytais maršrutais lankymasis yra leidžiamas, išskyrus motorizuotas priemones. Griežtos apsaugos rezervatuose gyvenviečių ar pavienių sodybų negali būti, išskyrus išimtinis atvejus, o tvarkomuosiuose gali būti nedidelės tradicinės gyvenvietės ar pavienės sodybos. Vyraujanti žemės nuosavybė Ia subkategorijos teritorijose yra valstybinė, o kai kuriose šalyse gali būti ir privati arba mišri. Steigiant šios subkategorijos rezervatus paprastai žemė yra išperkama, o kai kuriais atvejais ir pasisavinama valstybės, gyventojai iškeldinami. I b subkategorijos vietovėse žemės nuosavybė gali būti valstybinė arba mišri, taip pat privati, bet juos

steigiant stengiamasi didesnę dalį žemių padaryti valstybės nuosavybe. Griežtos apsaugos rezervatuose aktyvios gamtotvarkos veiklos taikomos tik išimtiniais atvejais, o tvarkomuosiuose jos taikomos, tik ne tokios drastiškos kaip gamtiniuose draustiniuose. Toks veiklų reglamentavimas rezervatuose nustatytas, kad būtų laikomasi šiai kategorijai keliamų tarptautinių reikalavimų, bet atskirose šalyje nacionaliniai teisės aktai nustato ir kitokius reglamentus.

2007 m. Pasaulio saugomų teritorijų komisijos (IUCN-WCPA) posėdyje buvo aptarti saugomų teritorijų, taip pat ir ir rezervatų steigimo ir tvarkymo tikslai bei reikalavimai (Phillips, 2007). Buvo siūloma švelninti veiklos Ia subkategorijos teritorijose reglamentavimą – leisti limituotą ir valdomą žmonių lankymąsi, atlikti planuotas gamtotvarkos veiklas, mokslinius tyrimus, stebėseną. Taigi apsaugos režimas tampa artimesnis Ib subkategorijai. Svarbiu tikslu turėtų būti laikoma ir kraštovaizdžio, geomorfologinių ir geologinių bruožų apsauga. Ib subkategorijos teritorijose labiau sušvelninamas reikalavimas dėl gyvenviečių, steigti šias teritorijas galima ir ribotai apgyvendintose vietovėse, bet šis veiksnys neturi neigiamai paveikti pirminių tikslų įgyvendinimo. Daugelyje šalių tai taikoma, tačiau subkategorijų skirtumai išlieka. Be to, steigti teritorijas galima ir vietovėse, kur yra santykinai pažeistų ekosistemų, tačiau jas galima atkurti.

1.4.3. Nacionaliniai parkai ir jų steigimo tikslai

Nacionaliniai parkai yra didelės natūralios ir pusiau natūralios teritorijos, įsteigtos ekosistemoms ir jų komponentams išsaugoti. Jos skirtos išsaugoti ne tik gamtos, bet ir kultūros ar istorinį paveldą, vykdyti mokslinius tyrimus, plėtoti rekreacines veiklas. Nacionalinių parkų kategorijai gali būti priskiriami regioniniai (pvz., Prancūzijoje, Lietuvoje), valstijų (JAV) ar kraštų parkai (Austrija, Vokietija). Pavadinimas „nacionalinis parkas“ nereiškia, kad šią saugomą teritoriją galima priskirti tik II kategorijai. Tai priklauso nuo tikslų ir tvarkymo principų. Yra šalių, kuriose nacionaliniais parkais vadinamos teritorijos atitinka I rezervatų kategoriją. Šios saugomos vietovės turi reprezentuoti atskirus šalies regionus, turinčių jiems būdingų gamtos, kultūros ir tradicinių bruožų. Nacionaliniai parkai turi būti ganėtinai dideli, kad juose būtų galima išsaugoti ekologinį

vientisumą, kartu plėtoti rekreaciją. Taigi šios teritorijos atlieka ne tik apsaugos, bet ir vykdo visuomenei svarbias funkcijas.

Pirminis tikslas yra išsaugoti ekologinę kraštovaizdžio struktūrą, aplinkos procesus, kultūros ir istorinį paveldą ir vykdyti švietimo bei plėtoti rekreacines veiklas.

Parkų tvarkymo uždaviniai yra šie (IUCN, 1994a):

- tvarkyti teritorijas išlaikant kiek galima natūralesnę aplinką, atspindinčią regioninius ypatumus;
- išlaikyti ekologinį integralumą ilgai ateityje;
- tinkamai valdyti lankytojų srautus ekologinio švietimo, kultūros bei rekreacijos tikslais;
- teritorijas tvarkyti atsižvelgiant į vietos gyventojų poreikius, prisidedant prie socialinių ekonominių sąlygų gerinimo;
- išsaugoti tarptautines ir nacionalines gamtos, kultūrinės bei istorines vietas mokslo, švietimo, rekreaciniams, turizmo ir estetiškiems tikslams;
- išsaugoti kiek galima natūralesnius reprezentacinius ekosistemų įvairovės pavyzdžius;
- sudaryti sąlygas lankytojams susipažinti su kultūros, istorijos ir estetinėmis teritorijos vertybėmis;
- uždrausti arba eliminuoti veiklas, kurios gali pakenkti teritorijos įsteigimo tikslams;
- išsaugoti ekologinius, geomorfologinius, geologinius ir estetinius teritorijos bruožus;
- leisti vietos gyventojams naudotis gamtos ištekliais tiek, kiek tai netrukdo siekti teritorijos įsteigimo tikslų.

Steigiamos teritorijos turi būti ganėtinai didelės ir įvairios, kad ekosistemos galėtų savaime atsikurti. Nacionaliniuose parkuose turi būti išskiriamos skirtingos apsaugos ir tvarkymo režimo zonos. Dalyje šalių nacionaliniai parkai apima didžiules teritorijas, kuriose yra urbanizuotos, agrarinės ir kitos intensyvaus naudojimo zonos. Ši kategorija turi panašumų su V ir VI kategorijomis, tad dažnai kyla diskusijos dėl tikslesnio šių kategorijų išskyrimo (IUCN, 2010; Phillips, 2007). Vis dėlto nacionalinių parkų tvarkymo uždaviniai skiriasi nuo minėtų kategorijų, nors ir yra tendencija išplėsti V ir VI kategorijų teritorijų tvarkymo tikslus. Teritorijų

žemės nuosavybė gali būti valstybinė, savivaldybių arba privati. Tai priklauso nuo nacionalinių teisės aktų ir šalies tradicijų. Paprastai JAV nacionalinių parkų žemės nuosavybė yra federalinė, o valstijų parkų – atskirų valstijų, Kanadoje, Suomijoje žemės nuosavybė irgi valstybinė, o Anglijoje ir Lietuvoje yra mišri – ir valstybinė, ir privati. Kaip minėta anksčiau, Afrikoje nacionalinis parkas įsteigtas privačiose žemėse (Hess, 2001).

Pirminis parkų tikslas – išsaugoti biologinę įvairovę ir ekosistemų vientisumą tam tikrame regione, kartu suteikiant galimybę visuomenei susipažinti su gamtos, kultūros, istorijos, archeologijos vertybėmis. Tam tikslui sukuriama infrastruktūra, kad visuomenė galėtų susipažinti su esamomis vertybėmis, vykdomas ekologinis švietimas. Tuo parkai skiriasi nuo rezervatų ir draustinių. Projektuojamuose arba įsteigtuose parkuose skiriamos funkcinės zonos, kurių tvarkymo tikslai skirtingi. Nacionaliniuose parkuose dažnai būna kitų saugomų teritorijų kategorijų, pvz., rezervatų ar jo statusui prilygstančių teritorijų, gamtinių draustinių, gamtos paminklų ir pan. Pasaulyje dažniausiai nacionaliniai parkai yra atviri visuomenei, vienur lankytojų srautai yra ne iti griežtai reguliuojami, kitur griežčiau arba net griežtai. Kai kurie nacionaliniai parkai arba jų dalys savo apsaugos statusu prilygsta gamtiniais ar tvarkomiesiems rezervatams (Ib subkategorija).

Didelė dalis nacionalinių parkų pasaulyje buvo įsteigti siekiant išsaugoti estetiškai vaizdingas teritorijas, vietas, vertingas išskirtiniais kultūros, istorijos, etnografijos ir kitais bruožais. Daugelyje šalių biologinės įvairovės apsauga nebuvo tokių saugomų teritorijų steigimo prioritetas. Apie 1970–1980 m., suaktyvėjus gamtosauginiams judėjimams, biologinės įvairovės išsaugojimas tapo naujai steigiamų nacionalinių parkų prioritetu (Spellerberg, 1992; Sutherland, 2000). Anksčiau įsteigtuose parkuose pradėtos taikyti įvairios biologinės įvairovės apsaugos programos. Didelėse teritorijose atsirado galimybė išsaugoti esamas saugomas rūšis ir buveines. Didelės teritorijos reikalingos dideliems žinduoliams, kurių gyvenamoji teritorija apima kelias ekosistemas, apsaugoti. Klasikinis pavyzdys gali būti seniausias pasaulyje Jeloustono nacionalinis parkas (JAV, įsteigtas 1872 m.), kurio pirminiai steigimo tikslai nebuvo susiję su biologinės įvairovės apsauga (Wright, 1996). Tačiau vėliau jis tapo daugelio rūšių išsaugojimo vieta. Tipiškas pavyzdys – grizlio išsaugojimas

ir jo populiacijos valdymas. Šio amerikinio lokio populiacija buvo labai sumenkusi. Jo gyvenamoji teritorija yra didelė ir santykinai natūraliose, ir žmogaus paveiktose ekosistemose. Dabar jų gausa yra atkurta, šių gyvūnų yra net per daug, jie sukelia problemų ir vietos gyventojams, ir turistams, tad jų populiaciją jau tikslinga valdyti.

Paprastai nacionaliniai parkai reprezentuoja konkrečias biomas, ekoregionus, taip pat šalių gamtos ir kitas vertybes. Regioniniams tikslams įgyvendinti ir reprezentuoti steigiami regioniniai, valstijų, kraštų, provincijų parkai. Dėl plačių parkų funkcijų teritorijų tvarkymas yra kompleksinis arba gamtotvarkos veiklos yra vykdomos konkrečiose teritorijose. Tinkamiausi ir vis dažniau taikomi yra kompleksiniai ekosistemų valdymo planai, kai kuriose Rytų ir Vidurio Europos šalyse – teritorijų tvarkymo (erdviniai) planai.

1.4.4. Gamtos paminklai ir jų apsauga

Gamtos paminklai kaip saugomų teritorijų tipas buvo įvardytas *Vakarų pusrutulio konvencijoje dėl laukinės gamtos išsaugojimo* (1940). Dėl to šie saugomi objektai buvo pradėti steigti ėmus įgyvendinti konvencijos reikalavimus ir jų skaičius siekia apie 20 proc. visų saugomų teritorijų skaičiaus (Chape, 2003). Konvencijoje gamtos paminklai buvo tipizuojami ne kaip kategorija, o kaip saugomos teritorijos, kurioje yra ypatingos vertės gamtos objektų ir juos supantis žemės plotas, tipas. Vėliau gamtos paminklai buvo įvardyti kaip atskira saugomų teritorijų kategorija (IUCN, 1978). Naujoje saugomų teritorijų kategorijų sistemoje gamtos paminklai yra saugomos teritorijos, išsiskiriančios vienu ar keliais specifiniais gamtiniais, kultūriniais, istoriniais ir pan. bruožais (objektais), kurie yra vertingi, unikalūs, reti arba turi estetinę, reprezentacinę ar kultūrinę reikšmę (IUCN, 1994a). Gamtos paminklų *tvarkymo uždaviniai* yra šie:

- išsaugoti gamtos, kultūros ir kitus vertingus objektus, turinčius ypatingų bruožų;
- sudaryti galimybę tirti saugomus objektus, skatinti visuomenę domėtis tų objektų vertingumu;
- neleisti saugomų objektų naudoti ir riboti veiksmus, kurie gali turėti neigiamą poveikį tų objektų išsaugojimui;

- teikti vietos gyventojams galimą naudą, kai tai neprieštarauja tvarkymo uždaviniams.

Gamtos paminklų atrankos kriterijai yra šie: teritorijoje turi būti vienas ar keli ypatingą gamtinę vertę turintys objektai. Tai gali būti vandenių akmenys, uolos, įgriuvos, karstiniai ežerai, kriokliai, krateriai, fosilijų vietos, smėlio kopos, kai kurie gyvi organizmai (pvz., medžiai), geologiniai arba geomorfologiniai dariniai (pvz., ozai), fortai, archeologinės vietovės (piliakalniai) ir pan. Saugoma teritorija turi būti pakankamo dydžio, kad būtų galima išsaugoti išskirtus objektus. Paprastai teritorijos dydis yra numatomas toks, kokiame galima užtikrinti gerą saugomo objekto būklę. Šios kategorijos saugomos teritorijos gali būti ir valstybinių, ir visuomeninių, viešųjų organizacijų, ir privačių organizacijų ar asmenų nuosavybė. Siekiama, kad gamtos paminklai būtų ne tik saugomi objektai, bet ir teiktų įvairią naudą visuomenei: pažintinę, estetinę, rekreacinę.

1.4.5. Gamtinių draustinių tvarkymo išskirtinumas

Buveinės – vieni iš svarbiausių elementų išsaugant biologinę įvairovę, dėl to jų apsaugai ir tvarkymui skiriamas ypatingas dėmesys. Vienos buveinės gyvūnų naudojamos veisimosi laikotarpiu, kitos poilsio, klajonių, migracijų ar žiemojimo laikotarpiu. Dėl to jos tvarkomos pagal atskirų rūšių biologinius, ekologinius ir kitus poreikius. Gamtiniai draustiniai atlieka ypatingą vaidmenį išsaugant biologinę įvairovę, ypač dėl kintančių jų apsaugos ir tvarkymo būdų. Draustiniai kaip saugomų teritorijų tipas buvo naudojami gerokai anksčiau, nei jos buvo suskirstytos į kategorijas pasauliniu mastu. Draustiniai kaip saugomų teritorijų tipas buvo steigiami pagal *Afrikos konvencijos dėl faunos ir floros apsaugos* (1933) bei *Vakarų pusrutulio konvencijos dėl laukinės gamtos išsaugojimo* (1940) reikalavimus. Jie turėjo tarnauti kaip laukinės gamtos prieglaudos ir išsaugojimo vietovės (Chape, 2003; Gillespie, 2007). Dabartiniu metu šiai kategorijai priskiriamos saugomos teritorijos, kurių steigimo tikslas – išsaugoti saugomas nykstančias ir retas rūšis bei jų buveines, o jo siekiant gamta aktyviai tvarkoma (IUCN, 1994a). Keliami šie *tvarkymo uždaviniai*:

- tvarkyti buveines siekiant išsaugoti svarbias rūšis, jų grupes, bendrijas bei gyvenamosios aplinkos fizinius bruožus ir tam žmogaus įsikišimas būtinas;
- skatinti mokslinius tyrimus ir aplinkos stebėseną (monitoringą) kaip vieną iš svarbiausių uždavinių;
- didinti visuomenės švietimą gamtotvarkos srityje tam tikslui skirtose vietose;
- uždrausti gamtos išteklių naudojimą, trukdantį įgyvendinti saugomos teritorijos įsteigimo tikslus;
- sudaryti galimybę vietos gyventojams naudotis esamais ištekliais, jei tai neprieštarauja įsteigimo tikslams.

Atrankos kriterijai yra šie: teritorija turi būti svarbi buveinėms ir rūšims išsaugoti (tai gali būti veisimosi, telkimosi per migraciją, žiemojimo ir kt. vietos); teritorija turi būti svarbi faunai ir florai išsaugoti tarptautiniu, nacionaliniu, regioniniu ar vietos lygiu; rūšių ir buveinių išsaugojimas turi būti užtikrinamas aktyviais tvarkymo veiksmais; teritorijos gali būti ir didelės, ir mažos – tai priklauso nuo rūšių ir jų buveinių apsaugos poreikių. Šios kategorijos saugomos teritorijos gali būti ir valstybinių, ir visuomeninių, viešųjų organizacijų, ir privačių organizacijų ar asmenų nuosavybė. Jos išskiriamos nuo 1978 metų.

Iki šiol taikomas saugomų teritorijų skyrimas pagal 1994 metų siūlomus tvarkomosios teritorijos kategorijos skyrimo kriterijus sukeldavo kai kurių problemų šalyse. Vienose šalyse gamtiniai draustiniai užimdavo didžiules teritorijas, kuriose tvarkomoji veikla būdavo nedidelė. Jiems labiau tikdavo būti priskirtiems II ar V kategorijoms. Kitose šalyse mažas ir fragmentiškas išsidėsčiusias saugomas teritorijas arba teritorijas, skirtas tik vienai rūšiai apsaugoti, buvo sunku priskirti IV kategorijai. Taigi, papildžius IV kategorijos kriterijus (Boitani et al., 2008; Dugley, 2008; Phillips, 2007), yra galimybė tiksliau apibūdinti gamtinius draustinius ir naujų skyrimo kriterijų taikymas palengvina reikalavimų praktinį taikymą įvairiose pasaulio šalyse. Papildytame kategorijos apibūdinime pabrėžiama, kas yra draustinių įsteigimo ir apsaugos tikslas, o gamtotvarkos veiklos yra tikslo siekimo būdas. Dalis mažų draustinių ekosistemų arba jų dalių negali funkcionuoti savaime, neišikišant žmogui. Šiai kategorijai gali būti priskiriamos ir teritorijos, kuriose nevykdoma aktyvi gamtotvarkos veikla, o teritorija

atitinka IV kategorijos teritorijų steigimo tikslus. Dažnai rūšys arba buveinės gali sėkmingai gyvuoti ir neišsikišant žmogui. Iš tos teritorijos stebėsenos gali paaiškėti, kad ateityje bus būtini aktyvūs tvarkymo veiksmai.

Patikslinti gamtinių draustinių tikslas ir uždaviniai (Dudley, 2008; Phillips, 2007). Tokių teritorijų steigimo tikslas – išsaugoti, restauruoti ir tvarkyti rūšis ir jų buveines kaip ekosistemų sudedamąsias dalis. Uždaviniai gali būti susiję ne tik su biologinės įvairovės apsauga:

- išsaugoti teritorijų biologinius bruožus taikant tradicines tvarkymo priemones;
- išsaugoti natūralius ar pusiau natūralius buveinių fragmentus kaip svarbius kraštovaizdžio stabilizavimo elementus;
- skatinti kultūrinės ir tradicines tvarkymo veiklas (tradicinę žemdirbystę, sodininkystę ir pan.), susijusias su biologinės įvairovės išsaugojimu;
- vykdyti mokslinius tyrimus ir stebėseną;
- šviesti visuomenę būtinumo išsaugoti rūšis ir buveines klausimu;
- pašalinti ar sušvelninti veiklas, galinčias trukdyti įgyvendinti pagrindinį tikslą;
- teikti naudos teritorijoje arba arti jos gyvenantiems žmonėms.

Gamtiniai draustiniai steigiami siekiant apsaugoti vieną ar kelias juose gyvenančias rūšis ar buveines, saugomas ir tarptautiniu, ir nacionaliniu ar vietos mastu; jie gali būti steigiami ir siekiant apsaugoti migruojančių gyvūnų rūšis (Dudley, 2008; Groom et al., 2005; Pullin, 2002). Draustinių dydis turėtų priklausyti nuo rūšių ar buveinių apsaugos poreikių, turinčių užtikrinti jiems tinkamas gyvenimo sąlygas. Teritorijų dydžiai gali būti gerokai mažesni nei kitų saugomų teritorijų kategorijų ir saugomi fragmentai gali būti lokalizuoti dalyje didelės ekosistemos (dalis didelio miško, pvz., keletas kvartalų). Nedidelės teritorijos yra ne tokios stabilios kaip didelės, todėl jos turi būti nuolatos aktyviai tvarkomos. Gamtinių draustinių apsauga ir tvarkymas turėtų būti vykdomas šiomis kryptimis:

- *išsaugoti konkrečias tikslines rūšis* galima taikant specifines gamtotvarkos priemones ir nedidelėse, ir didelių teritorijų atskirose zonose. Dažnais atvejais atskiros tikslinės rūšys reikalauja kitokių apsaugos ir tvarkymo priemonių nei didesnė dauguma pasitaikančių tam tikroje teritorijoje. Taikant universalesnes gamtotvarkos priemones sunku išsaugoti

negausiai aptinkamas retas ir nykstančias bei lengvai žmogaus veiklos pažeidžiamas rūšis;

- *pusiau natūralių ar natūralių ekosistemų fragmentų išsaugojimas* užtikrina operatyvią rūšių ir jų buveinių apsaugą; saugomi fragmentai turi turėti reikiamas apsaugos zonas, jie gali būti įsteigti laikinai, kol pagerės saugomos rūšies būklė ir neliks grėsmės individams išlikti toje teritorijoje, taip pat tam tikrą laikotarpį, pvz., pavasarį ir rudenį traukiantiems paukščiams. Tinkama fragmentų apsauga ir tvarkymas sudaro sąlygas ateityje greičiau įsteigti nedideles saugomas teritorijas didelių ekosistemų masyvuose, kai nėra galimybės išpirkti visą plotą ar kai žemės savininkai arba naudotojai nesutinka, kad būtų steigiamos saugomos teritorijos. Pavyzdžiui, Suomijoje išperkami atskiri miško kvartalai ar pelkės ir jie yra tinkamai saugomi bei tvarkomi, taip užtikrinant gerą rūšių ir jų buveinių būklę (Eidsvik, Bibelriether, 1994);

- *aktyvus natūralių ir pusiau natūralių ekosistemų fragmentų tvarkymas* užtikrina savaiminį tokių ekosistemų gyvavimą. Pavyzdžiui, trūkstant natūralių žolėdžių gyvūnų ir kai ekonomiškai neapsimoka ganyti naminius gyvulius, tokius plotus būtina tvarkyti pagal atitinkamas gamtotvarkos schemas; nusausinus aplinkines teritorijas, saugomuose plotuose įrengti įvairias dirbtines vandens sulaikymo užtvaras; apleistuose atviruose plotuose iškirsti medžius ir krūmus;

- *kultūriškai ir tradiciškai tvarkomo kraštovaizdžio palaikymas* užtikrina per ilgą laiko tarpą prisitaikiusių rūšių išgyvenimą. Tai gali būti senų ekstensyviai naudojamų sodų, tradicinių kaimo sodybų, medžių juostų ir gyvatvorių išsaugojimas, palaikymas ir pan.

Gamtiniuose draustiniuose, ypač nedidelėse teritorijose, būtinos aktyvios tvarkymo priemonės – sustabdyti ar sulaikyti gamtos sukcesiją, palaikyti natūralius gamtos procesus (pvz., kontroliuojamas deginimas), sukurti atskiras smulkias buveines, pašalinti invazines rūšis ir pan. (Stončius, Treinys, Mierauskas, 2001). Aktyvus tvarkymas skiriasi nuo grėsmių pašalinimo, nes jas pašalinus įvairūs nepalankūs procesai tam tikroje teritorijoje gali vykti toliau ir gera apsauga nebus užtikrinama. Didelių teritorijų neįmanoma aktyviai tvarkyti, todėl dažnai didelius plotus paversti ištisomis saugomomis teritorijomis nebūtina.

Gamtinių draustinių pranašumai, lyginant su kitų kategorijų saugomomis teritorijomis. Kitaip nei kitos didelės teritorijos, gamtiniai draus-

tiniai gali būti išsidėstę kraštovaizdyje tarp įvairių ūkinės paskirties ar urbanistinių plotų, taip pat atskiros jūrų teritorijos. Tokiose vietovėse žmogaus poveikis gamtai yra didesnis ir apsauga turi būti labiau kontroliuojama, nuolatos atliekami gamtotvarkos veiksmai bei būklės stebėseną (monitoringas). Tokių saugomų vietovių negalima palikti netvarkomų, joms turi būti priskiriami darbuotojai, kurie prižiūrėtų ir vykdytų gamtotvarkos ir stebėsenos darbus. Draustinių įsteigimas yra operatyvesnė gamtosauga, bet sąlygiškai brangesnė ploto vienetui, palyginti su didelių teritorijų priežiūra (Bakarr, Looockwood, 2006). Didelis gamtinių draustinių pranašumas, lyginant su kitų kategorijų saugomomis teritorijomis, yra tas, kad jie lengviau ir greičiau įsteigiami (mažesnės žemės išpirkimo lėšos, nereikia žemės savininkų sutikimo ir pan.), yra steigiami žmonių negyvenamose arba mažai gyvenamose vietose, kur vietos gyventojams apribojimai tiesiogiai netaikomi ir palankiau žiūrima į saugomas teritorijas. Be to, skatinama tradicinė ekstensyvi ūkinė veikla.

Gamtiniai draustiniai tarsi užlopo skyles, kai įsteigti žmonių apgyvendintas dideles teritorijas yra problemiška. Jie reikalingi saugant buveines ir su jomis asocijuotas rūšis, kai yra didelis pavojus joms išnykti iš tam tikros teritorijos. Maži draustiniai gali būti jungiamieji didelių saugomų teritorijų elementai, t. y. dalis regioninio ekologinio tinklo (Jongman, Pungetti, 2004).

Gamtiniai draustiniai išsiskiria iš kitų saugomų teritorijų kategorijų. Jų apsaugos režimas nėra toks griežtas kaip rezervatų. Rezervatuose saugomi natūralūs ekologiniai procesai, o draustinių tikslas – išsaugoti tam tikrų sukcesijos stadijų ekosistemas. Nacionaliniai ir regioniniai parkai apima dideles gyvenamas teritorijas, tad juos valdyti ir tvarkyti kur kas sunkiau. Nelengva apsaugoti didžiulius miškų masyvus, teritorijas, kur yra daug gyvenviečių, žemės ūkio paskirties žemių, dideles jūrų teritorijas, kur vyksta pramoninė žvejyba ir pan. Tokių problemų kyla ir saugomose kraštovaizdžio ar akvatorijos vietovėse.

1.4.6. Saugomos kraštovaizdžio ar jūrų akvatorijos teritorijos

Šios kategorijos saugomos teritorijos yra daigafunkcio naudojimo, net daugiau negu nacionaliniai parkai. Be to, šiose teritorijose priorite-

tai yra stiprinti žmonių ryšį su gamta, darniai naudoti gamtos išteklius, žmogaus veiklas derinti su gamtos saugos tikslais. Tai teritorijos, kurios yra vertingos ir gamtiniu, ir kultūriniu estetiniu, ir rekreaciniu požiūriais, jose tradiciškai naudojami gamtos ir kiti ištekliai, o į teritorijos uždavinių įgyvendinimą yra įtraukiamos vietos gyventojų bendruomenės. Teritorijų žemės nuosavybė gali būti įvairi, paprastai būna mišri. *Pagrindiniai tvarkymo uždaviniai* yra šie:

- išsaugoti darnius gamtos, kultūros vertybių apsaugos ir tradicinės žemėnaudos santykius;
- išsaugoti tradicinę gyvenseną ir ekonomines veiklas;
- išsaugoti kraštovaizdžio, buveinių ir rūšių įvairovę;
- vengti tokių žemėnaudos formų, kurios gali trukdyti įgyvendinti gamtotvarkos tikslus;
- skatinti rekreaciją ir pažintinį turizmą;
- skatinti mokslinius tyrimus ir visuomenės švietimą bei įtraukti vietos bendruomenes į aplinkos apsaugą;
- propaguoti agrarinės bioįvairovės ir akvakultūros veiklas;
- teikti galimybę vietos gyventojų bendruomenėms naudotis gamtos ištekliais;
- kurti darnių veiklų modelius ir kaip gerą patirtį skleisti visuomenei.

Ši saugomų teritorijų kategorija buvo išskirta ir senesnėje 1978 m. klasifikacijoje, tad dalis gamtosaugininkų laikosi nuomonės, kad jos tvarkymo tikslus reiktų tikslinti. Ji, kaip ir dalis kitų IUCN išskirtų kategorijų, susilaukė įvairios kritikos (Locke, Dearden, 2005; Phillips, 2002). Minėti autoriai pabrėžia, kad IUCN siūlomos I–IV kategorijų saugomos teritorijos gali būti kaip oficialios saugomos teritorijos, o V ir VI kategorijų teritorijos turėtų būti priskiriamos ne saugomoms, o darnaus vystymo teritorijoms. Iš tikrųjų V ir VI kategorijų teritorijų steigimo tikslai ir tvarkymo uždaviniai yra nukreipti į darnų gamtos išteklių naudojimą, o apsauga gali atrodyti lyg ir ne tokia svarbi. Dėl labai plačių steigimo ir tvarkymo tikslų minėti autoriai daro prielaidą, kad tokios įsteigtos teritorijos neatitinka daugumos kategorijų kriterijų. Tačiau, kita vertus, šių kategorijų plotas yra didesnis nei visų kitų kategorijų saugomų teritorijų ir jų neįtraukus

į saugomų teritorijų sąrašą sumažėtų bendras saugomų teritorijų plotas. Nors V ir VI kategorijų teritorijų apsauga ir tvarkymas skiriasi nuo naujų I–IV kategorijų plotuose, tokio pobūdžio gamtotvarkos darbai taikomi bent jau dalyje teritorijos (atskirose zonose). Nors vyksta įvairios diskusijos, šios teritorijos yra vertingos biologinei įvairovei palaikyti, nes dalis tikslų susiję su bioįvairovės apsauga ir gamtotvarkos veiklomis. Be to, *Biologinės įvairovės konvencijos šalių konferencijų* (1992, 2004) ir *IUCN Pasaulio parkų kongreso* (2003) nutarimuose pripažįstama jų svarba ir atitiktis tarptautiniam saugomų teritorijų statusui, juolab kad yra skatinami tradicinės veiklos ir darnaus vystymosi pavyzdžiai (Brown et al., 2005).

Pasaulio parkų kongreso rekomendacijose dėl saugomų teritorijų tvarkymo konstatuojama, kad saugomos kraštovaizdžio ir jūrų akvatorijų vietovės yra svarbios ne tik išsaugant gamtos ir kultūros vertybes, bet ir dėl vietos bendruomenių dalyvavimo valdant saugomas teritorijas (Phillips, 2007). Be to, didelė dalis bendruomenių valdomų teritorijų yra priskiriamos šiai kategorijai, ypač Amerikos indėnų, Australijos aborigenų, Afrikos. Vietos bendruomenių dalyvavimo valdant saugomas teritorijas svarba yra pabrėžta naujuose saugomų teritorijų valdymo iššūkiuose, dėl to šios kategorijos vietovių vaidmuo vis stiprės (Graham et al., 2005; Hammer, 2007; Kothari, 2006). Ši kategorija yra svarbi ne tik vietos bendruomenių dalyvavimu valdymo procese, bet ir tradicinių ūkinių ir kultūrinių veiklų skatinimu. H. Locke'o ir Ph. Deardeno (2005) kritiką iš dalies galima suprasti, nes svarbiausia yra visuomenė, o saugomų teritorijų steigimo ir tvarkymo tikslai lyg ir ne tokie svarbūs. Iš tiesų taip nėra, steigimo ir tvarkymo tikslai apibrėžia gamtos vertybių išsaugojimą, bet tarp kitų tikslų jį sunkiau identifikuoti. Šios kategorijos saugomas teritorijas lengviau įsteigti, nes daug mažiau veiklų apribojimų, dėl to nėra visuomenės priešinosi. Dabartiniu metu saugomų teritorijų steigimas visuomenei ar vietos bendruomenėms priklausančiose žemėse yra sudėtingas procesas, nes demokratiniai procesai pasiekė ir besivystančias šalis, tad visuomenė reiškia savo sutikimą ar nesutikimą steigti saugomų kategorijų teritorijas. Steigiant rezervatus ar gamtinius draustinius reikia išpirkti žemes, nes gyventojų išskeldinimo praktika beveik nebetaikoma kaip anksčiau (Hess, 2001), tad juos įsteigti yra kur kas sunkiau. Pietų Europos šalyse, tokiose kaip Graikija, Ispanija (ypač Katalonija), Italija,

kraštovaizdžio tvarkymo vietovės siekia iki 90 proc. visų saugomų teritorijų (Mallarach, 2006), nes jas įsteigti paprasčiau.

Kraštovaizdžio ir jūros akvatorijų tvarkymo vietovės yra steigiamos žmonių veiklų paveiktose vietovėse, kur paprastai steigti kitų kategorijų saugomas teritorijas būtų sunkoka. Nors žmonių veiklos gana intensyvos, biologinės įvairovės išsaugojimas yra užtikrinamas ir išskelti tikslai įgyvendinami. Europos Sąjungoje didelė dalis *Natura 2000*, ypač paukščių apsaugai svarbių teritorijų, yra įsteigta būtent kraštovaizdžio ir jūros akvatorijų tvarkomose vietovėse ir atitinka išskeltus *Buveinių ir Paukščių direktyvų* reikalavimus (Ormerod, Watkinson, 2000). Taigi ir ganėtinai intensyviai žmonėms vykdant veiklas saugomų teritorijų specifiniai tikslai yra pasiekiami.

Saugomas kraštovaizdžio teritorijas bandoma sulyginti su biosferos rezervatais, nes jose yra skatinamos darnaus vystymosi veiklos kaip svarbiausias elementas (Gillespie, 2007). Iš dalies su tuo galima sutikti, nes ir biosferos rezervatuose, ir saugomose kraštovaizdžio vietovėse žmonių ūkinės veiklos, rekreacijos plėtra yra derinamos su gamtos išsaugojimu ir tai yra numatyta biosferos rezervatų tvarkymui skirtose rekomendacijose (UNESCO, 2002). Tačiau biosferos rezervatuose išskiriamos griežtos apsaugos branduolio zonos, kurių nenumatyta saugomose kraštovaizdžio vietovėse. Iš tikrųjų biosferos rezervato statusas gali būti suteikiamas ir kitoms saugomų teritorijų kategorijoms, o jeigu saugomos kraštovaizdžio teritorijos turi griežtos apsaugos zonas, jos gali atitikti UNESCO keliamus kriterijus (UNESCO, 1974).

1.4.7. Tvarkomos gamtos išteklių teritorijos – darnaus vystymosi pavyzdžiai

Tvarkomos gamtos išteklių teritorijos yra skirtos darniam išteklių naudojimui ir jų išsaugojimui. Išteklių naudojimas neturi turėti neigiamo poveikio jų atsinaujinimui. Taigi šiai kategorijai priskiriamos vietovės, kuriose saugoma biologinė įvairovė, bet kartu naudojami jų gamtos išteklių. Išteklių naudojimas neturi pakenkti atskiroms rūšims, bet užtikrinti ilgalaikį jų gyvavimą. Šios kategorijos teritorijų įkūrimo tikslas – apsaugoti gamtos išteklius per jų naudojimą. Dėl to ji išsiskiria iš kitų anksčiau

aprašytųjų. IUCN Pasaulio saugomų teritorijų komisijos (WCPA) darbo grupė (Dudley, 2008; Phillips, 2007) pasiūlė šią kategoriją vadinti „Gamtinių ekosistemų ir darnaus gamtinių išteklių naudojimo saugoma teritorija“ bei patikslinti ir išplėsti steigimo ir tvarkymo tikslus.

Tvarkomų gamtos išteklių vietovių steigimo *tikslas* yra išsaugoti gamtos ekosistemas skatinant darnų gamtinių išteklių naudojimą, kai gamtos išteklių apsauga derinama su naudojimu ir kultūros paveldu. Šios kategorijos teritorijų tvarkymo tikslas lyg ir susideda iš dviejų dalių – apsaugos ir naudojimo, tačiau jie negali būti suprasti atskirai ir tai negali kelti konfliktų, nes jie turi vienas kitą papildyti. Šiame kontekste darnus naudojimas apima ekologinius, ekonominius, socialinius ir kultūrinius aspektus. Manoma, kad šie elementai vienas kitą papildo ir yra ypač svarbūs besivystančiose šalyse, kur vietos gyventojų gerovė labai priklauso nuo esamų gamtos išteklių. Šių elementų suderinimas ir paskatino išplėsti nusistovėjusią kategorijos sąvoką. Tikslui įgyvendinti keliami šie *uždaviniai*:

- saugoti biologinę įvairovę (rūšis, ekosistemas ir genetinę įvairovę) *in situ*. Taip pat turi būti saugomos ir kitos gamtos sudedamosios dalys – kraštovaizdis, geologiniai bruožai ir pan.;
- naudoti gamtos išteklius atsižvelgiant į ekologinius, ekonominius, socialinius ir kultūrinius aspektus;
- skatinti vietos gyventojų bendruomenes darniai naudoti gamtos išteklius ir tą patirtį perduoti iš kartos į kartą;
- gilinti gamtos išteklių naudojimo ir gamtos apsaugos supratimą ir tai sieti su tradiciniu supratimu;
- skatinti vietinį, regioninį ir nacionalinį gamtos išteklių naudojimą;
- remti mokslinius tyrimus ir stebėseną gamtos išteklių naudojimo aspektais;
- šviesti visuomenę gamtos apsaugos ir tvarkymo srityse;
- sudaryti galimybę vietos gyventojų bendruomenėms, gyvenančioms saugomose teritorijose arba šalia jų, naudotis gamtos gėrybėmis;
- skatinti aplinkai palankias ūkines veiklas;
- remti aplinkai nežalingą rekreaciją ir turizmą.

Taigi ši kategorija skiriasi nuo kitų saugomų teritorijų kategorijų tuo, kad dėmesys yra sutelkiamas į gamtos išteklių naudojimą, atsižvelgiant į gamtosaugos, ekonominius, socialinius ir kultūrinius aspektus. Uždaviniai yra praktiškesni ir susiję su vietos gyventojų poreikių tenkinimu bei suformuluoti atsižvelgiant į gamtosaugos reikalavimus, taigi kartu ir šiuolaikiški. Šios kategorijos teritorijose galima platesnė veikla nei kitose ir yra daugiau taikoma didelėms teritorijoms (pvz.: biomoms), kaip borealinių ar tropinių miškų masyvai, dykumos, kalnai, Amazonės, Kongo ar kitų didelių upių baseinai.

Šeštos kategorijos saugomos teritorijos steigiamos ir pasauliniu, ir regioniniu, nacionaliniu ar vietos lygmenimis. Svarbu derinti gamtos išsaugojimą, tradicinį ir darnų išteklių naudojimą. Saugomos teritorijos dydis turi būti pakankamas, kad ekologinė sistema galėtų savaime funkcionuoti ir kad negalėtų joms pakenkti neigiamas išorės poveikis. Saugomos teritorijos minimalus dydis nenustatytas, svarbu, kad ji atitiktų kategorijos reikalavimus. Teritorija negali būti steigiama kaip saugoma, jei joje yra naudojami vien gamtos ištekliai, pvz., vykdomos miškininkystės, žuvininkystės, grybavimo, uogavimo ir pan. veiklos. Teritorijose tokia veiklos yra galimos, bet derinama su anksčiau išvardytais uždaviniais. Taip pat svarbu, kad vietos gyventojai būtų suinteresuoti ne tik išteklius naudoti, bet ir juos išsaugoti.

Teritorijos tvarkomoji veikla turi būti susijusi ir su gamtosaugos veikla, ir su išteklių naudojimu. Gamtosaugos aspektais teritorijoje turi būti išskiriamos zonos, kuriose galimi specifiniai tvarkymo darbai – vienose daugiau susiję su gamtos išsaugojimu, kitose – su darniu išteklių naudojimu, dar kitose leidžiama mišri veikla. Tikslinga išskirti zonas, kuriose gamtos ištekliai būtų išvis nenaudojami, nes tai svarbu tam, kad ištekliai atsikurtų. Reikia išskirti teritorijų plotus, kur turi būti vykdoma stebėseną – ir gamtos apsaugos, ir išteklių naudojimo zonos. Be to, rekomenduojama išskirti apsaugos (buferines) zonas. Išteklių naudojimo atžvilgiu teritorijos turi būti tvarkomos taip, kad nebūtų pakenkta ekologiniam jų stabilumui. Konkrečiai nenustatyta, kiek galima išteklių naudoti, tai galima nustatyti nacionaliniais, regioniniais ar savivaldos reglamentais. Teritorijose tikslinga skatinti gamtos išteklių pagausinimą ar atkūrimą (pvz., galimas žuvų įveisimas, atskirų augalų plotų dirbtinis užsodinimas ir

pan.); iš pradžių išteklius galima gausinti *ex situ*, vėliau perkelti į natūralią aplinką. Svarbu, kad teritorijos tvarkymu būtų suinteresuotos gyventojų vietos bendruomenės. Tikimasi, kad vietos bendruomenių įtraukimas ir atsakomybės delegavimas užtikrins ilgesnį gamtos išteklių naudojimą.

Saugomos gamtos išteklių vietovės buvo steigiamos didelėse teritorijose, tad jose kraštovaizdžio bruožai skirtingi. Yra tradicinės žmonių veiklos, tačiau intensyvios veiklos neleistinos. Šiose vietovėse veiklų įvairovė nelabai atitiko esamų kategorijų išskyrimo kriterijų. Taigi pasiūlyti šeštos kategorijos saugomų teritorijų steigimo pakeitimai (Dudley, 2008; Phillips, 2007) geriau atitinka darnaus vystymo principus, taip pat dera su *Biologinės įvairovės konvencijos* uždaviniais. Kaip minėta, ši teritorijų kategorija daugiau taikoma besivystančioms šalims, kuriose vietos gyventojų gerovė labai priklauso nuo gamtos išteklių. Dėl to ši kategorija yra labiau pritaikyta toms šalims, jų tvarkymo tikslas ir uždaviniai skiriasi nuo kitų saugomų teritorijų kategorijų, ypač nuo rezervatų ir gamtinių draustinių. Pasauliniu mastu šios kategorijos užimamas plotas sudaro apie 23 proc. visų saugomų teritorijų ploto (Chape, 2003).

Poreikis **modifikuoti saugomų teritorijų tvarkymo kategorijas** iškilė ne tik todėl, kad būtų galima tiksliau priskirti vieną ar kitą nacionalinę saugomą teritoriją tam tikrai tarptautinei kategorijai, sistematiškiau jas tvarkyti, bet ir suteikti galimybę įvertinti teritorijų tvarkymo pasiekimus. Pagal 1994 m. saugomų teritorijų kategorijų sistemą daugiau dėmesio buvo skiriama tvarkymo tikslams nustatyti, planuoti, tvarkymo procesui, keistis patirtimi. Praėjus dešimčiai metų, kai buvo priimtos šios kategorijos, įvyko daug saugomų teritorijų valdymo pokyčių. Ypač svarbu tai, kad pradėta verinti, kaip saugomos teritorijos tvarkomos. Remiantis 1994 m. sistema, saugomas teritorijas buvo galima įvertinti pagal jų steigimo tikslus, o 2007 m. – pagal tvarkymo efektyvumą ir veiksmingumą. Be to, manoma, kad remiantis papildyta sistema lengviau bus galima saugomas kategorijas sertifikuoti. Saugomų kategorijų modifikavimas buvo siejamas ne tik su tinkamesnių biologinės įvairovės apsaugos tikslų įgyvendinimu, bet ir su siekiu suteikti daugiau galimybių vietos bendruomenėms bei visuomenei naudotis ekosistemų saugomose teritorijose teikiamomis paslaugomis. Taigi žmogaus vaidmuo saugomų teritorijų kontekste tampa svarbiu veiksniumi.

Dėl saugomų teritorijų kategorijų modifikavimo buvo diskutuojama ir įvykus 2007 m. pokyčiams. L. Boitani ir kiti žymūs saugomų teritorijų valdymo ekspertai pasiūlė modifikuoti sistemą taip, kad svarbiausia būtų vertinti ne tik tvarkymo uždavinių nustatymą ir jų įgyvendinimo procesą, bet ir tvarkymo pasiekimus bei pažangą (Boitani et al., 2008). Tvarkymo procesas yra svarbus dalykas, bet sunku nustatyti įdėtą indėlį. O išmatuojami pasiekimai leistų įvertinti, kaip efektyviai ir veiksmingai tvarkomos saugomos teritorijos. Rekomenduota modifikuoti esamą kategorijų sistemą taip:

- *Susieti kategorijas su apibrėžtais rodikliais ir pasiekimais pagal atskirus apsaugos elementus.* Esamoje sistemoje pagal atskiras kategorijas iškeliami tvarkymo tikslai, tačiau nenustatomas aiškus kokybinis ir kiekybinis indėlis į biologinės įvairovės išsaugojimą. Pasiekimai turi būti išmatuojami ne tik pagal atskiras kategorijas, bet ir kiekvienoje saugomoje teritorijoje. Turi būti nustatomi ir tvarkymo rodikliai, pagal kuriuos vertinama. Tinkamai vykdant tvarkymo veiklą stebėseną ir vertinimą teritorijas galima tvarkyti tobuliau.
- *Įdiegti į sistemą, kad būtų išmatuojami atskirų kategorijų apsaugos ir tvarkymo tikslai.* Ankstesnėje sistemoje numatyta iškelti tikslus, tačiau nekreipiama dėmesio į poveikį atskiroms saugomoms rūšims ar buveinėms. Taip pat svarbu, kad išmatuojami tikslai būtų taikomi ir visai saugomų teritorijų sistemai, ne tik atskiroms teritorijoms ar jų tvarkymo zonoms.
- *Susieti saugomų teritorijų kategorijas su planavimo, stebėsenos bei tvarkymo efektyvumo ir veiksmingumo vertinimo sistemomis.* Taip būtų galima nustatyti, kaip atskiros kategorijos prisideda prie visuotinių ir specifinių tikslų įgyvendinimo. Be to, būtų galima lengviau vienos kategorijos saugomą teritoriją priskirti kitai kategorijai, kai ši teritorija nebeatitinka jai priskirtos kategorijos reikalavimų.

Saugomų teritorijų sistemos modifikavimas yra sudėtingas procesas, reikalaujantis įvairių institucijų ir ekspertų indėlio. Įvairių ekspertų pateikti siūlymai priimti svarstyti. Diskusijos dėl kategorijų modifikavimo truko kelerius metus. 2007 m. IUCN WCPA darbo grupė specialioje

konferencijoje įvertino ir apsvarstė įvairius pasiūlymus dėl saugomų teritorijų kategorijų. Apibendrinti pakeitimai pateikti visuotinai svarstyti ir IV Pasaulio gamtosaugos kongresui (2008). Kongreso dalyviai naujiems pakeitimams pritarė, taip pat juos pripažino ir JT aplinkos apsaugos programa, tad dabar rekomenduojama taikyti modifikuotą saugomų teritorijų kategorijų sistemą [interaktyvus, žiūrėta 2011-10-04] (http://www.iucn.org/about/work/programmes/pa/pa_event/wcpa_wcc08/).

Modifikuota saugomų teritorijų kategorijų sistema taikoma lengviau. Jeigu atskira saugoma teritorija neįgyvendina tvarkymo tikslų ir pasiekimai neatitinka tam tikros kategorijos reikalavimų, jai gali būti suteikiama kita kategorija. Rezervatams šią sistemą pritaikyti sunkiau. Saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo ir veiksmingumo vertinimas tapo neatsiejama sistemos dalimi ir pastaraisiais metais vis plačiau taikomas pasauliniu mastu.

1.5. Kitos tarptautinės svarbos saugomų teritorijų kategorijos

1.5.1. Biosferos rezervatai

Biosferos rezervatai nėra atskira saugomų teritorijų kategorija, kaip jas išskiria Tarptautinė gamtos apsaugos sąjunga. Šios saugomos teritorijos buvo išskirtos kaip atskira IUCN tvarkymo kategorija 1978 m. kategorijų sistemoje (IUCN, 1978), tačiau vėliau ji nebuvo išskiriama. Biosferos rezervatai yra steigiami pagal Jungtinių Tautų UNESCO programą „Žmogus ir biosfera“ (UNESCO, 1974). Svarbiausias jų steigimo tikslas – derinti apsaugos ir vystymo veiklas, skatinti darnią raidą, įtraukti vietas bendruomenės į teritorijų valdymą, nenutraukiant žmonių veiklų saugomose teritorijose. Jie yra savotiška mokslinė laboratorija, kur derinamos žmonių veiklos su gamtosaugos tikslais. Biosferos rezervatai yra zonuojami į atskiras zonas pagal gamtosaugos tikslus ir galimas vykdyti veiklas. Šios saugomos teritorijos steigiamos pagal nacionalinius teisės aktus, įregistruojamos UNESCO „Žmogus ir biosfera“ programoje ir taip joms suteikiamas tarptautinis statusas.

Tarptautinis biosferos rezervatų statusas gali būti suteikiamas įvairioms saugomų teritorijų kategorijoms, tik svarbu, kad atitiktų tarptauti-

nius reikalavimus. Jais gali būti ir tvarkomieji rezervatai, ir nacionaliniai parkai ar saugomos kraštovaizdžio vietovės. Dažnai sunku arba neįmanoma suteikti statusą gamtiniams draustiniams, kurie užima nedideles teritorijas, bet gali būti sudėtinė jų dalimi. Nustatytos trys biosferos rezervatų funkcijos (tikslai plačiaja prasme): apsaugos, švietimo ir mokymo bei darnios plėtros (UNESCO, 1974; 1999). Juos sudaro trys zonos: branduolio, arba branduolys, apsauginė ir tarpinė, arba pereinamoji. Branduolio zona yra skirta išimtinai ekosistemų apsaugai, ūkinė ir kita veikla joje negalima, išskyrus mokslinius tyrimus ir aplinkos stebėseną (taip pat vartojama tarptautinė sąvoka – monitoringas), o kai kuriose šalyse ribojami ir moksliniai tyrimai. Branduolio zonoje nėra gyvenviečių. Apsauginėje zonoje leidžiama tokia žmonių veikla, kuri nedaro neigiamo poveikio rezervato branduolio zonos aplinkai. Apsauginėje zonoje vykdomi įvairūs rezervato administracijos koordinuojami moksliniai tyrimai, gali veikti informacijos, turizmo ir rekreacijos centrai, joje gali būti gyvenviečių. Moksliniai tyrimai gali būti ne tik taikomieji, bet ir fundamentalaus pobūdžio; ypač skatinami žmogaus veiklos poveikio gamtos ekosistemoms tyrimai. Tarpinėje zonoje galima ribota ūkinė veikla, gali būti išplėtotas turizmo ir pažintinė infrastruktūra. Paprastai veiklą šioje zonoje reglamentuoja nacionaliniai teisės aktai. Tarpinėje zonoje vykdomos ekonominės ir socialinės veiklos, į kurias įtraukiamos suinteresuotos žmonių grupės.

Įvairiose šalyse biosferos rezervatų steigimo principai skiriasi, bet laikomasi tipinės struktūros. Paprastai branduolio zoną sudaro rezervatai arba kai kuriais atvejais – gamtiniai draustiniai; apsaugos zonas gali sudaryti draustiniai ar kitų kategorijų saugomos teritorijos. Neretai nacionaliniams ar regioniniams parkams nustatyta tvarka suteikiamas biosferos rezervatų statusas. Skiriamos jų zonos, būdingos biosferos rezervatams. Lietuvoje yra vienas – Žuvinto biosferos rezervatas. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu jis įsteigtas 2002 m. Žuvinto valstybinio rezervato, Žaltyčio botaninio ir zoologinio bei Amalvo botaninio ir zoologinio draustinių pagrindu, prijungiant ir aplinkos teritorijas (Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas., 2002). 2011 m. Žuvinto biosferos rezervatas buvo įregistruotas programoje „Žmogus ir biosfera“.

Šių saugomų teritorijų tvarkymas yra susijęs su atskirų zonų tvarkymo reikalavimais, tad tvarkant reikia atsižvelgti į biosferos rezervato

apsaugos ir tvarkymo ypatybes, taip pat į konkrečių nacionalinių saugomų teritorijų, priklausančių biosferos rezervatui, tvarkymo reikalavimus. Taigi nėra bendros visos biosferos rezervato teritorijos tvarkymo strategijos. Be to, pasaulyje yra daug biosferos rezervatų, kurie įsteigti kelių šalių teritorijose, tad reikia laikytis ir atskirų šalių teritorijų teisės aktų. Taigi įsteigtoms nacionalinėms saugomoms teritorijoms suteikiamas tarptautinio biosferos rezervato statusas. Atskirose nacionalinėse saugomose teritorijose laikomasi panašaus apsaugos režimo, atliekamos bendros mokslinių tyrimų ir stebėsenos (monitoringo) programos, panašios gamtotvarkos veiklos ir pan. Tokiose saugomose teritorijose vykdomos bendradarbiavimo per sieną programos ir projektai, dažnai sudaromas bendras jungtinis valdymo organas (taryba, komisija). Jungtiniai valdymo organai koordinuoja tvarkymo veiklas, kad būtų įgyvendinamos panašios veiklos skirtingoms šalims priklausančiose teritorijose.

Biosferos rezervatai išsiskiria iš kitų saugomų teritorijų daugiafunkciškumu ir darnios raidos principų įgyvendinimu, kartu derinant griežtus apsaugos reikalavimus branduolio zonos. Ėmus derinti jų tvarkymą ir žmonių veiklas pradėjo rasti naujas požiūris į saugomas teritorijas, kai vietos bendruomenių veiklos derinamos su gamtosaugos tikslais ir kai tokiose vietovėse galima darni regioninė plėtra, o tai tapo iššūkiu tradiciniam supratimui apie saugomas teritorijas (Droste, 1984). Didinant vietos bendruomenių vaidmenį bei skatinant įgyvendinti darnaus vystimosi principus, iškeltus 1992 m. Pasaulio aukščiausio lygio vadovų susitikime Rio de Ženeire, biosferos rezervatai buvo prikirti atskirai saugomų teritorijų grupei, dėl to jie apima daugiau saugomų teritorijų nei atskira IUCN tvarkymo kategorija (Prince, 2001). Taigi branduolio zoną gali sudaryti rezervatai, dalis nacionalinių ar regioninių parkų, gamtos draustiniai, o apsauginę ir tarpinę zonas – kitos kategorijos ar įvairios apsaugos zonos, klasifikuojamos pagal nacionalinius teisės aktus. Pagal biosferos rezervatų koncepciją žmones išskeldinti iš teritorijų neskatinama, tačiau teritorija turi būti tinkamai suskirstyta į atskiras skirtingo apsaugos statuso zonas. Tad vien griežtos apsaugos rezervatas, taip pat saugomos kraštovaizdžio ir tvarkomos gamtos išteklių vietovės (IUCN V ir VI kategorijos) be branduolio zonos negalėtų tapti biosferos rezervatais. Iš dalies šie reikalavimai ir tapo priežastimi, dėl ko biosferos rezervatai neklasifikuojami

kaip atskira IUCN tvarkymo kategorija. Sunkumų įgyvendinant apsaugos ir tvarkymo tikslus nekyla, nors tai yra skirtinga saugomų teritorijų kategorija. Dėl platesnio požiūrio biosferos rezervatai laikomi naujų saugomų teritorijų modeliu.

1.5.2. Visuotinis tarptautinių saugomų teritorijų statusą turinčių teritorijų pripažinimas

Įgyvendinant konvencijų nuostatas įsteigtos saugomos teritorijos. Įvairūs tarptautiniai susitarimai įpareigoja steigti saugomas teritorijas ir jas tvarkyti pagal nustatytus reikalavimus. Tarptautinių teritorijų statusas suteikiamas atskiroms nacionalinėms teritorijoms ir jos įtraukiamos į tarptautinių susitarimų sąrašus. Pasaulio paveldo konvencijos (1972) reikalavimus atitinkančios vietovės įtraukiamos į Pasaulio paveldo vietovių sąrašą, Ramsaro konvencijos (1971) – į Ramsaro vietovių sąrašą. Įgyvendinant Europos laukinės gamtos ir natūralių buveinių apsaugos konvenciją (Bernio konvenciją, 1979), nacionalinėms saugomoms teritorijoms suteikiamas specialus apsaugos statusas ir jos tampa visos Europos saugomų teritorijų tinklo *Emerald* dalimi. Tarptautinė jūrų organizacija (IMO) steigia jūrines saugomas teritorijas pasauliniu mastu, bet tai daryti įgalioja įvairios Jūrų aplinkos apsaugos konvencijos ir jai yra deleguotos šios teisės. Remiantis Baltijos jūros aplinkos apsaugos konvencijos (Helsinkio) nuostatomis, steigiamos *Baltijos jūros saugomos teritorijos*, kitomis jūrų aplinkos apsaugos konvencijomis – jūrinės saugomos teritorijos.

Dažnai gali būti išskiriama atskira *jūrinių saugomų teritorijų* kategorija, tik vienais atvejais tai taikoma IUCN kategorijų sistemose, kitais ne (Day, 2006; Kelleher et al., 2005 Nijkamp, Peet, 1994). Taigi vienais atvejais jūrinės teritorijos gali būti kategorizuojamos, t. y. joms suteikiamos kategorijos pagal steigimo ir tvarkymo tikslus, pavyzdžiui: griežtos apsaugos rezervatai (I kategorija), daugiafunkcio naudojimo saugomos jūrų akvatorijų vietovės (V kategorija). Kitais atvejais IUCN kategorijos jūrinėms saugomoms teritorijoms nesuteikiamos. Pažymėtina, kad ne visos saugomos teritorijos steigiamos pagal atskirus tarptautinius įsipareigojimus, jos gali būti įsteigtos vien pagal nacionalinius teisės aktus.

Tarptautinių organizacijų statuso suteikimas saugomoms teritorijoms. Tarptautinės organizacijos gali jūrines saugomas teritorijas sertifikuoti arba priskirti jas vienai ar kitai saugomų teritorijų grupei, kurios paprastai nelaikomos atskiromis kategorijomis. Europos Taryba saugomoms teritorijoms, atitinkančioms reikalavimus, atlikus patikras ir įvertinus, suteikia Europos diplomą arba biogenetinių draustinų statusą. Tarptautinė organizacija *PAN Parks* (tarptautinis saugomų teritorijų tinklas) yra nusistačiusi kriterijus, pagal kuriuos saugomos teritorijos sertifikuojamos ir joms suteikiamas tarptautinės saugomos teritorijos statusas (*PAN Parks*, 2008a,b).

1.5.3. *Natura 2000* – bendras Europos Sąjungos saugomų teritorijų tinklas

Įgyvendinant Europos Bendrijų Tarybos *direktyvą dėl natūralių buveinių ir laukinės augalijos bei gyvūnijos apsaugos (92/43/EEB)* steigiamos *Buveinių apsaugai svarbios teritorijos (BAST)*, *direktyvą dėl laukinių paukščių apsaugos (79/409/EEB)* – *Paukščių apsaugai svarbios teritorijos (PAST)*. Šios teritorijos sudaro Europos Bendrijų ekologinį tinklą *Natura 2000*. ES šalys narės turi ne tik įsteigti minėtas teritorijas, bet ir jas tinkamai tvarkyti siekdamas užtikrinti gerą (palankią) Europos Bendrijų svarbos saugomų buveinių ir rūšių apsaugos būklę (Dimitrakopoulou et al., 2004; EC, 2000; Ledoux et al., 2000). Šios saugomos teritorijos įsteigiamos skirtingais būdais. Pradžioje įsteigiamos nacionaliniu lygmeniu, o taikant nustatytas procedūras suteikiamas Europos Bendrijų svarbos saugomų teritorijų statusas (išsamiau žr. 2.2. poskyrį). *Natura 2000* statusas gali būti suteikiamas įvairių kategorijų nacionalinėms saugomoms teritorijoms, klasifikuotoms pagal IUCN kategorijų sistemą, taip pat ir neklasifikuotoms. Tačiau statusas suteikiamas įkurtoms nacionaliniu lygmeniu saugomoms teritorijoms. Daugeliu atvejų, taikant direktyvų reikalavimus šalyse, naujai įsteigiamos saugomos teritorijos, kurios pripažįstamos kaip Europos Bendrijos svarbos.

Ir *Natura 2000* vietovės, ir Pasaulio paveldo, Ramsaro vietovės nacionaliniu lygmeniu nėra steigiamos kaip tos kategorijos vietovės, o nustatytomis procedūromis nacionalinėms teritorijoms suteikiamas tarptautinis statusas ir jas tvarkant reikalaujama laikytis nustatytų reikalavimų. Kadangi ES

šalims būtina laikytis Europos Bendrijų teisės aktų, *Natura 2000* vietovėse privaloma laikytis nustatytų apsaugos ir tvarkymo reikalavimų (EC, 2000), o konvencijų apsaugos ir tvarkymo reikalavimų atskiros šalys laikosi ne visada, nes už konvencijų reikalavimų nesilaikymą teisinės sankcijos netaikomos, tik kraštutiniais atvejais (visai jų nesilaikant) išbraukiamos iš tarptautinio saugomų teritorijų sąrašo (Gillespie, 2007; Kiss, Shelton, 1999).

Remiantis Tarptautinės gamtos apsaugos sąjungos Pasaulio saugomų teritorijų komisijos rekomendacijomis, visos nacionalinės saugomos teritorijos turėtų būti suskirstomos pagal visuotinai pripažintą kategorijų sistemą, tačiau joms gali būti suteikiamas įvairus tarptautinis statusas (Davey, 1998; Dudley, 2008; Phillips, 2007). Ar įvairias tarptautinį statusą turinčias saugomas teritorijas galima laikyti atskiromis kategorijomis ar tipais, nesutariama. A. Gillespie (2009, 2007) mano, kad turėtų būti išskiriamos atskiros tokių teritorijų grupės, gal nebūtinai kategorijas, nes tik apie 60 proc. visų saugomų teritorijų yra klasifikuojamos pagal IUCN kategorijas. Vienu ar kitu atveju šios saugomos teritorijos turi tarptautinį statusą kaip atskira grupė, joms taikomi tam tikri apsaugos ir tvarkymo reikalavimai, jos vaidina svarbų vaidmenį pasaulinėje saugomų teritorijų sistemoje. Dėl to tos teritorijos, kurios dėl įvairių priežasčių klasifikuojamos pagal IUCN kategorijų sistemą, turėtų būti pripažintos pagal kitas tarptautines saugomų kategorijų sistemas (tipus, grupes), tačiau aiškiai išskiriant kategorijų steigimo, apsaugos ir tvarkymo tikslus.

1.6. Ekologinių tinklų vaidmuo sujungiant saugomas teritorijas į vieną sistemą

Ekologiniai koridoriai nėra atskira saugoma teritorijos kategorija, tačiau svarbi saugomų teritorijų sistemoje. Formuojantis saugomų teritorijų sistemoms buvo nustatyta, kad atskiros saugomos teritorijos viena nuo kitos yra nutolusios ganėtinai dideliais atstumais. Dėl to ekologiniai ryšiai ir gyvūnų migracijos tarp atskirų vietovių yra negalimos. Vertinant atskiras saugomas teritorijas buvo nustatytos atskirų ekosistemų išsaugojimo spragos, kai atskiros ekosistemos nėra apsaugomos dėl per daug didelės dispersijos tam tikruose regionuose, nedidelių plotų, kad būtų galima steigti atskiras saugomas teritorijas. Devintajame dešimtmetyje

Europoje prasidėjo veiklos dėl pavienių saugomų teritorijų sujungimo į vieną sistemą – ekologinius tinklus. Pirmą kartą jungti biologiškai atskiras vertingas saugomas teritorijas pabandyta Olandijoje (Bennett, 1991). Teisinės prielaidos kurti tinklus visoje Europoje atsirado vėliau – Berno konvencijos vykdomajam komitetui priėmus rezoliucijas (1989) ir rekomendacijas dėl visos Europos ekologinio tinklo steigimo (Council of Europe, 1999) bei Europos biologinės įvairovės ir kraštovaizdžio strategijos patvirtinimo (Bennett, Mulongoy, 2006). Vėliau ekologinio tinklo steigimo bandymai buvo vykdomi Čekijoje, Lenkijoje, Baltijos ir kitose šalyse (Sepp, Kaasik, 2002). Lietuvoje buvo pradėta kurti ekologinio tinklo analogą – *gamtinį karkasą*, kurio tikslas buvo sujungti gamtinių požiūriu vertingas teritorijas į bendrą sistemą (Kavaliauskas, 1990), tačiau jis nebuvo skirtas biologinei įvairovei išsaugoti. Lietuvoje visos Europos ekologinio tinklo metmenys buvo parengti įgyvendinant Europos biologinės įvairovės ir kraštovaizdžio strategijos bei visos Europos tinklo kūrimo rekomendacijas (Mierauskas et al, 2000), tačiau šiuo metu tai dar nėra įgyvendinama. Šiuo metu ekologiniai tinklai yra planuojami arba įsteigti daugelyje Europos šalių, taip pat JAV, Kanadoje. Ekologiniai tinklai yra kelių lygmenų – šalies, regiono ir vietos. Europoje buvo bandyta įkurti visos Europos ekologinį tinklą, tačiau dėl šalių skirtingų teisės aktų ir teritorinio planavimo specifikos šis Europos aplinkos ministrų sprendimas nebuvo įgyvendintas (Jones-Walters, 2007; Jongman et al., 2011). Dėl to siūloma steigti ekologinius tinklus esamų nacionalinių tinklų pagrindu, o ne juos unifikuojant, bet laikantis pagrindinio tikslo – išsaugoti biologinę įvairovę sujungiant įvairias ekosistemas jungiamosiomis grandimis.

Svarba ne tik sujungti atskiras saugomas teritorijas ekologiniais koridoriais, bet siekiama tarp esamų saugomų teritorijų pažeistas teritorijas atkurti ar sukurti naujas buveines, jungiančias gamtines ekosistemas. Tai leidžia ekologinio tinklo koncepcija, apibrėžianti jo funkcijas ir struktūrą (Bennett, 1991; Jongman, Pungetti, 2004). Tipinį ekologinį tinklą sudaro struktūriniai elementai – branduolio zona, arba branduolys, ekologiniai (arba biologiniai) koridoriai, apsauginė atkuriamosios (renatūralizavimosi arba gamtos vystymosi) zonos bei jungiamieji elementai. Atskirose šalyse ši struktūra gali būti sudėtingesnė. Kiekvienas struktūrinis elementas turi savo funkcijas ir ši visuma sudaro ekologinį tinklą kaip funkcionuojančią sistemą.

Branduolius sudaro teritorijos, skirtos išsaugoti vertingas ekosistemas, augmenijos ir gyvūnijos rūšis ir jų bendrijas. Jos turi būti ekologiškai integruotos teritorijos (atitinkančios toje vietoje esančias dirvožemio, vandens režimo ir klimato sąlygas), kurias sudaro natūralios, beveik natūralios, pusiau natūralios ekosistemos, išsiskiriančios didele biologine įvairove ir kuriose yra palyginti maža antropogeninė apkrova. Branduolio zona turi ne tik užtikrinti rūšių veisimosi, mitybos ir gyvenimo sąlygas, bet ir teikti prieglaudą užklydusioms ar migruojančioms rūšims. Branduolys turi jungtis su kitais elementais ekologiniais koridoriais, jį turi juosti apsauginės zonos.

Ekologiniai koridoriai – tai teritorijos, jungiančios branduolius. Jie reikalingi gyvūnų rūšims migruoti ir plisti, keistis genetinė informacija tarp populiacijų. Kita vertus, tai gali būti kai kurių rūšių gyvenimo (dažniausiai laikina) vieta. Koridorių funkcionalumas priklauso nuo jų erdviųjų parametrų (pločio ir ilgio), struktūros ir rūšių sudėties bei ekologinių sąlygų (Minor, Urban, 2008). Jų reikšmė atskiroms rūšims ar sistematinėms grupėms skiriasi. Pagal struktūrą ir sudėtį ekologiniai koridoriai yra skirstomi į vientisus, fragmentiškus, monotipinius ir politipinius. *Vientisi koridoriai* jungia branduolius nenutrūkstamai, o *fragmentiški* sudaryti iš atskirų, izoliuotų dalių, kurios viena nuo kitos nelabai nutolusios, kad tą nuotolį galėtų įveikti rūšys. Vientisi koridoriai gali būti linijiniai, t. y. priminti siauras juostas (želdinių juostos, upeliai ir pan.), ir nelinijiniai (plačių želdinių juostos, miškeliai ir pan.). Monotipiniai koridoriai yra sudaryti iš vienodų arba labai panašių ekosistemų ar bendrijų (želdinių), o politipiniai – iš skirtingų ekosistemų ar bendrijų. Pastarųjų kaip koridorių reikšmė atskiroms rūšims yra mažesnė.

Apsauginės zonos yra branduolio ir kitas zonas bei ekologinius koridorius juosiančios teritorijos. Jų funkcijos – apsaugoti branduolius, kitus elementus bei koridorius ir mažinti neigiamą antropogeninį poveikį jiems. Apsauginių zonų dydis yra skirtingas – tai priklauso nuo teritorinio lygmens bei ekosistemų ar rūšių jautrumo antropogeniniam poveikiui.

Jungiamieji elementai yra svarbūs ekologiškai ir savo funkcijoms artimi branduoliams ar koridoriams. Jie yra savotiškos tarpinės branduolio ir kitų zonų grandys. Tai nedidelės izoliuotos teritorijos, kurios gali būti atskirų rūšių ir kaip maži branduoliai, ir kaip fragmentiški koridoriai. Ta-

čiau dėl savo mažumo ar dėl netinkamo atstumo jie negali būti skiriami kaip branduoliai, o būdami vienas nuo kito nutolę dideliu atstumu negali atstoti koridorių. Paprastai jungiamieji elementai yra tos teritorijos, kurios pagal erdvinius parametrus (plotą ar ilgį) neatitinka branduolio zonos reikalavimų (Rouget et al, 2006).

Atkuriamosios (renatūralizavimosi) zonos gali būti teritorijos, kurios buvo pažeistos, bet jas galima atkurti (restauruoti ar kitaip renatūralizuoti, pvz.: tai išnaudoti durpynai, karjerai ir pan.). Jos potencialiai ateityje gali tapti branduolio zonomis arba jungiamaisiais elementais, tačiau esamu metu dėl įvairių priežasčių negali būti atkuriamos. Atkuriamosios zonos yra panašios į planuojamas branduolio zonas, tačiau pastarosios išsiskiria tuo, kad jos yra sukuriamos, o atkuriamosios zonos renatūralizuojamos arba savaime atsikuria. Tačiau griežtų reikalavimų šioms zonoms nėra ir atkuriamosios zonos gali būti traktuojamos ir kaip planuojamieji branduoliai.

Ekologinių tinklų kūrimas buvo vykdomas įvairiais būdais. Anksčiau Europoje, JAV ekologinius tinklus dažniausiai išskirdavo pagal ekologiškai vertingus kraštovaizdžio struktūrinius elementus / ekosistemas: pelkes, miškų masyvus, upių slėnius ir pan. Tokiu principu buvo kuriamas ir Lietuvos gamtinis karkasas. Šiuo metu taikomi šie trys tinklo formavimo principai:

1. Tinklas kuriamas remiantis moksliniais kriterijais (paprastai atskirų tikslinių rūšių ar jų grupių);
2. Tinklas kuriamas pagal vertingus ekologinius kraštovaizdžio elementus / ekosistemas;
3. Naudojantis kompiuterinėmis programomis modeliuojami ekologinio tinklo elementai ir jungtys.

Pastaraisiais metais JAV, kai kuriose Europos šalyse ekologinius tinklus pradėdama išskirti remiantis tikslinių atskirų ar grupės rūšių ekologiniais / biologiniais poreikiais, todėl išivyrėja tendencija rengti specialiuosius (tikslinių rūšių), o ne universaliuosius ekologinius tinklus (Jongman et al, 2011; Jongman, Pungetti, 2004; Lindenmayer, Hobbs, 2007; Minor, Urban, 2008; Rouget et al., 2006. Taip ekologiniai tinklai būtų sukuriami remiantis esamais tikslinių rūšių duomenimis ir skirti jų poreikiams. Sunku ar netgi neįmanoma suderinti atskirų rūšių biologinius ir ekologinius poreikius ir padaryti universalius ekologinius tinklus. Vilkui sukurtas ekologinis tinklas gali būti tinkamas ir lokiui ar kanopiniams žinduoliams,

bet netinkamas ropliams ar varliagyviams, o šikšnosparniams – netinkamas stambiesiems žinduoliams ir daugeliui smulkiųjų gyvūnų rūšių. Tam, kad nebūtų kuriami atskirų rūšių tinklai, jie yra kuriami ekoprofiliams (grupė rūšių, kurios naudojasi panašiais erdviniais ir biologiniais poreikiais) arba tikslinėms / kertinėms rūšims (Lindenmayer, Hobbs, 2007; Vos et al., 2002). Taigi į kitų rūšių poreikius atsižvelgiama mažiau, bet, kaip parodė tyrimai, dalis tam tikroje vietovėje esančių ir kitų gyvūnų rūšių gali naudotis tokiu principu sukurtais tinklais. Tačiau dažnai sukuriamas ir kokios nors vienos rūšies ekologinis tinklas. Atskiru rūšių ar ekoprofilų tinklai kuriami ir naudojantis kompiuterių modeliais (Sluis et al., 2003). Tokiu atveju reikia mažiau duomenų, tačiau turi būti tiksliai žinomi rūšių erdviniai ir biologiniai poreikiai. Apibendrinant galima konstatuoti, kad pastarajame dešimtmetyje ekologiniai tinklai yra dažniau kuriami pritaikyti atskiroms rūšims arba jų grupėms nei universalūs, juos paprasčiau ir pigiau sukurti, bet jie ne tokie veiksmingi išsaugant biologinę įvairovę.

Apsaugos statusas įvairiose ekologinio tinklo zonose yra skirtingas ir tai priklauso nuo šalių teisinės sistemos ir saugomų teritorijų apsaugos strategijų, tačiau tai nėra sureguliuota tarptautiniais dokumentais (Jongman, Pungetti, 2004). Vienose šalyse yra ekologinių koridorių apsaugos statusą reglamentuojantys teisės aktai, kitose tokių nėra, saugomi atskiri tinklo elementai. Branduoliais būna esamos saugomos teritorijos arba jų dalys, retais atvejais nesaugomos, tačiau planuojamos įsteigti. Jungiamieji elementai būna nedidelės saugomos teritorijos kaip gamtos draustiniai arba planuojant įsteigti bei sudarant ilgalaikes sutartis su žemių savininkais. Be to, jungiamieji elementai būna atskiri kraštovaizdžio elementai, apsaugomi įvairiais teisės aktais ar planavimo dokumentais. Ekologiniai koridoriai, apsaugos zonos dažniausiai būna ne saugomos teritorijos, o įvairios įteisintos ekosistemų apsaugos zonos. Apsauginėse zonose su žemių savininkais dažnai sudaromos ilgalaikės sutartys, pagal kurias ribojamos ūkinės veiklos. Atkuriamosios zonos taip pat gali būti įvairiais būdais apsaugotos, tačiau jas parenkant siekiama ilgalaikės apsaugos, nes trumpalaikė apsauga nėra tikslinga ir ekonomiškai, ir ekologiškai. Apskritai ekologiniai koridoriai yra apsaugomi visomis jau aptartomis keturiomis apsaugos formomis. Siekiant užtikrinti ilgalaikį ekologinių koridorių funkcionalumą ir apsaugą, žemė dažnai išperkama gamtosausg tikslais.

2. POLITINIS IR TEISINIS SAUGOMŲ TERITORIJŲ VALDYMO KONTEKSTAS

2.1. Tarptautinių susitarimų ir strateginių dokumentų vaidmens apžvalga

Saugomos teritorijos yra steigiamos pagal nacionalinius teisės aktus, tačiau dalis jų yra tarptautinės reikšmės. Tarptautinės saugomos teritorijos dažniausiai steigiamos pagal konvencijų reikalavimus ir pagal konvencijas įgyvendinančių šalių konferencijų ar kitų tarptautinių susitikimų nutarimus ar rekomendacijas (Gillespie, 2007, 2009; Kiss, Shelton, 1999; Scanlon, Burhenne-Gullmin, 2004). Pasaulinių konvencijų ir jų protokolų reikalavimų įgyvendinimą koordinuoja atskiros Jungtinių Tautų programos, o juos vykdo konvencijų sekretoriatai, įvairūs moksliniai komitetai, grupės ir programos. Pagal atskirų tarptautinių susitarimų reikalavimus steigiamos skirtingų statuso saugomos teritorijos. Vienos iš svarbiausių yra Pasaulio paveldo konvencijos saugomos kultūros ir gamtos paveldo teritorijos, įtrauktos į Jungtinių Tautų Švietimo, mokslo ir kultūros organizacijos (UNESCO) Pasaulio paveldo sąrašą. **Pasaulio paveldo konvencija** (UNESCO, priimta Paryžiuje 1972 m., Lietuva ją ratifikavo 1992 m.) buvo pirmas tarptautinis susitarimas dėl gamtos paveldo apsaugos pasauliniu mastu. Konvencijos tikslas – išsaugoti pasaulinės svarbos kultūros ir gamtos paveldo objektus bei steigti jų apsaugai saugomas teritorijas. Šalys, pasirašiusios konvenciją, nustatyta tvarka teikia pasiūlymus UNESCO biurui, kuris įvertina, ar jos atitinka keliamus kriterijus, ir įtraukia į *Pasaulio paveldo sąrašą* (UNESCO, 1999). Šalys pačios išsipareigoja saugoti ir tvarkyti įrašytas į sąrašą saugomas teritorijas pagal nacionalinius reikalavimus, tačiau laikantis konvencijos reikalavimų.

Pagal *Tarptautinės svarbos šlapynių, ypač vandens ir pelkių buveinių, apsaugos konvenciją* (Ramsaro, priimta 1971 m., Lietuva prisijungė 1993 m.) reikalavimus steigiamos Ramsaro teritorijos. Ši konvencija buvo pirmas pasauliniu mastu pasirašytas susitarimas dėl gyvosios gamtos apsaugos. Ankstesni gamtos apsaugos visuotiniai susitarimai, tokie

kaip *Afrikos konvencija dėl faunos ir floros apsaugos* (1933) bei *Vakarų pusrutulio konvencijoje dėl laukinės gamtos išsaugojimo* (1940), apimdavo tik dalį šalių arba būdavo skirti atskiriems objektams saugoti, – *Banginių apsaugos konvencija* (1946) ir pan. (Kiss, Shelton, 1999). Šalys, prisijungusios prie šios konvencijos, privalo įsteigti bent vieną saugomą teritoriją ir pasirūpinti, kad ji būtų įrašyta į konvencijos *Tarptautinės svarbos šlapynių sąrašą* bei užtikrinti šių teritorijų apsaugą ir tinkamą tvarkymą. Nustatyti teritorijų steigimo kriterijai, pagal kuriuos atrenkamos tarptautinės svarbos šlapynės. Paprastai šalys, atsižvelgdamos į kriterijus, pateikia konvencijos sekretoriui pagal nacionalinius kriterijus įsteigtas saugomas teritorijas, kurios, įvertinus jų tinkamumą, įtraukiamos į tarptautinį *Ramsaro* teritorijų sąrašą. Konkretios *Ramsaro* saugomos teritorijos kategorijos nėra, o nacionalinei saugomai kategorijai suteikiamas tik tarptautinis statusas. Lietuvoje kaip atitinkančios konvencijos kriterijus yra patvirtintos šios teritorijos: Žuvinto biosferos rezervatas, Čepkelių, Kamanų ir Viešvilės rezervatai bei Nemuno deltos regioninis parkas. Konvencijos tikslams ir uždaviniams įgyvendinti buvo parengta strategija ir veiksmų planas (Davis, 1994), kurie kartais atnaujinami. Daug dėmesio skiriama teritorijoms tvarkyti, parengtos tvarkymo gairės ir *Ramsaro* teritorijų gamtotvarkos planų reikalavimai. Planų reikalavimai atitinka pasaulinį kontekstą, tad juos reikia adaptuoti nacionaliniu lygmeniu. Daugelyje šalių pagrindiniai jų reikalavimai įtraukti į nacionalinių planų rengimo rekomendacijas, jie taikomi ir rengiant tarptautinių organizacijų gamtotvarkos planus.

Biologinės įvairovės konvencija (pasirašyta 1992 m. Jungtinių Tautų konferencijoje Rio de Ženeire; Lietuva ratifikavo 1995 m.) yra svarbiausias tarptautinis susitarimas išsaugant biologinę įvairovę, nes šiame dokumente saugomų teritorijų steigimas yra vienas iš prioritetinių tikslų (Gillespie, 2007). Konvencijoje biologinės įvairovės išsaugojimas susijęs su keturių tikslų įgyvendinimu (CBD, 1992). Pirmas tikslas – *užtikrinti biologinės įvairovės apsaugą* – apima ir biologinės įvairovės išsaugojimą, ir saugomų teritorijų valdymą. Šio tikslo uždavinys įpareigoja „*Parengti ir įgyvendinti saugomų teritorijų steigimo ir tvarkymo principus bei sukurti sistemą, galinčią išsaugoti biologinę įvairovę*“. Saugomų teritorijų steigimas ir jų tinkamas tvarkymas yra vienas iš svarbiausių konvencijos

uždavinių. Šio uždavinio įgyvendinimui koordinuoti įkurta Saugomų teritorijų darbo grupė ir patvirtinta Pasaulio saugomų teritorijų programa. Konvencija įpareigoja šalis parengti ir priimti saugomų teritorijų strategiją, pagal kurią būtų steigiamos ir tvarkomos šalių saugomos teritorijos. Pagal konvencijos reikalavimus saugomos teritorijos yra steigiamos siekiant išsaugoti biologinę įvairovę. Saugomų teritorijų steigimo tikslai ir nustatytos visuotinės saugomų teritorijų kategorijos iš dalies skyrėsi nuo Tarptautinės gamtos apsaugos sąjungos (IUCN) kategorijų. Dėl to vyko diskusijos, ar IUCN neturėtų priderinti tarptautines kategorijas prie konvencijos kategorijų. Konvencijos kategorijos apima saugomas kategorijas, kurių svarbiausias tikslas – išsaugoti biologinę įvairovę, o IUCN buvo kiek platesnės apimties, tad dėl nedidelio skirtumo buvo laikomasi nuomonės, kad tai daryti galbūt netikslinga, ypač kai IUCN kategorijos yra visuotinai priimtos (Dudley, 2008; Gillespie, 2007; Phillips, 2007). Tačiau 2008 m. IUCN modifikavus saugomų teritorijų sampratą ir kategorijų reikalavimus, skirtumai sumažėjo.

Pagal konvencijos reikalavimus kiekviena šalis turi priimti nacionalinius teisės aktus ir įsteigti institucijas, kurios užtikrintų saugomų teritorijų tvarkymą ir kartu tinkamą konvencijos įgyvendinimą. Konvencija taip pat įpareigoja šalis nares saugoti biologinę įvairovę ir nesaugomose teritorijose. *Migruojančių laukinių gyvūnų apsaugos konvencijos* (Bonos, priimta 1979 m., Lietuvoje ratifikuota 2001 m.) vienas iš tikslų – saugoti migruojančių gyvūnų susitelkimo vietas, taip pat ir steigiant saugomas teritorijas.

Regioninės konvencijos taip pat įpareigoja steigti tarptautines saugomas teritorijas ar politiniu lygmeniu daro įtaką saugomų teritorijų steigimui ir valdymui. *Europos laukinės gamtos ir natūralių buveinių apsaugos konvencija*, kurios įgyvendinimą koordinuoja Europos Taryba (*Berno konvencija*, priimta 1979 m., Lietuvoje ratifikuota 1996 m.), nacionalinėms saugomoms teritorijoms suteikia specialių saugomų teritorijų statusą ir jos sudaro saugomų teritorijų *Emeraldo* tinklą. Jo tikslas – išsaugoti visos Europos svarbos buveines ir rūšis. Šiam tinklui kurti Berno konvencijos vykdomasis komitetas priėmė rezoliuciją, pagal kurią nacionalinėms saugomoms teritorijoms suteikiamas specialių saugomų teritorijų statusas ir jos tampa visos Europos ekologinio tinklo dalimi

(Council of Europe, 1989). Pagrindinės šios konvencijos nuostatos tapo Buveinių direktyvos (92/43/EEB) pagrindu, jomis remiantis buvo steigiamos Natura 2000 vietovės. Berno konvencija svarbi tuo, kad ji apima visos Europos šalis, taip pat kai kurias šią konvenciją pasirašiusias Vidurinės Azijos ir Šiaurės Afrikos šalis. **Baltijos jūros aplinkos apsaugos konvencija** (Helsinkio konvencija, 1972 m., papildyta 1992 m., Lietuva ją ratifikavo 1997 m.) apima Baltijos jūrines teritorijas. Jūrinės saugomos teritorijos yra steigiamos ir pagal kitas regionines konvencijas (Juodosios ir Viduržemio jūrų). **Europos kraštovaizdžio konvencija** (2000) tiesiogiai neįpareigoja steigti atskirų saugomų teritorijų, tačiau daug dėmesio skiria tarptautinėms saugomoms teritorijoms bei konvencijų reikalavimams įtraukti į teritorijų (taip pat ir saugomų) planavimo dokumentus. Kitų regionų konvencijos taip pat reikalauja steigti saugomas teritorijas. Kai kurios tarptautinės organizacijos, pavyzdžiui, Tarptautinė jūrų organizacija (IMO), steigia jūrines teritorijas pasauliniu mastu, bet tai daryti įpareigoja tarptautinė Jūrų aplinkos apsaugos konvencija (MARPOL) ir ji deleguoja jai šias teises.

Tarptautinės programos ir strategijos taip pat suteikia nacionalinėms saugomoms teritorijoms tarptautinį statusą. Paprastai tarptautinės programos ir strategijos veikia kartu su konvencijomis ar įvairiais tarptautiniais susitarimais. Pasaulyje viena iš svarbiausių yra UNESCO programa „**Žmogus ir biosfera**“ (angliškas trumpinys MAB), suteikianti tarptautinį biosferos rezervatų statusą. Vadovaujantis šia programa steigiami biosferos rezervatai (MAB, 1974). Steigimo tikslas – sukurti savotišką mokslinę laboratoriją, kurioje būtų numatytos skirtingos apsaugos ir naudojimo zonos, vykdomi moksliniai tyrimai ir stebėseną (monitoringas), sudarantys visos šalies ar regiono minėtosios programos dalį. Biosferos rezervatai yra steigiami vadovaujantis nacionaliniais teisės aktais, bet juos visuotiniu mastu registruoja ir jų veiklą koordinuoja minėtoji programa.

Pasauliniu mastu sukurta įvairių saugomų teritorijų programų, tačiau jų vaidmuo valdant saugomas teritorijas yra skirtingas. Remiantis Biologinės įvairovės konvencijos šalių nutarimu, 2004 m. buvo įkurta *Pasaulio saugomų teritorijų programa* [interaktyvus, žiūrėta 2011-10-15] (<http://www.cbd.int/protected/>). Tarptautinė gamtos apsaugos sąjunga

(IUCN) yra įsteigusi Pasaulio saugomų teritorijų programą [interaktyvus, žiūrėta 2011-10-15] (<http://www.iucn.org/about/work/programmes/pa/>), o jos veiklas koordinuoja Pasaulio saugomų teritorijų komisija (World Commission on Protected Areas, WCPA). Šios komisijos veikla siekia per 50 metų, o programa buvo įsteigta vėliau. Abi šios programos atlieka svarbiausią vaidmenį valdant saugomas teritorijas pasauliniu lygmeniu. Vis dėlto svarbiausia yra IUCN programa, tad jos vaidmuo pasauliniu lygmeniu yra ypač svarbus (Gillespie, 2007; Kiss, Shelton, 1999; Lockwood, 2006; Scanlon, Burhenne – Gullmin, 2004). Pagal šią programą numatomos svarbiausios strateginės gairės, rengiami strateginiai dokumentai, turintys įtakos saugomų teritorijų politikai ir valdymui pasauliniu lygmeniu. IUCN Pasaulio saugomų teritorijų komisija, kiek leidžia programa, rengia tarptautinius pasaulio parkų kongresus, įvairius pasitarimus, taip pat publikuoja leidinius saugomų teritorijų valdymo klausimais.

Ne mažiau svarbios yra ir regioninės programos bei strategijos. Europos Bendrijos yra priėmusios šešias *Aplinkos apsaugos programas*, iš kurių šeštojoje yra išskirta biologinės įvairovės apsauga kaip prioritetas ir susieta su saugomomis teritorijomis (Scheuer, 2005). Įgyvendinant Berno konvencijos vykdomojo komiteto rezoliucijas 1995 m. Europos šalių aplinkos ministrų konferencijoje buvo patvirtinta ***visos Europos biologinės įvairovės ir kraštovaizdžio strategija***, kurioje numatyta suformuoti visos Europos ekologinį tinklą. Vėliau Berno konvencijos vykdomasis komitetas patvirtino šio ekologinio tinklo kūrimo rekomendacijas (Council of Europe, 1999). Strategija neįpareigoja steigti naujų saugomų teritorijų, tačiau rekomenduoja kurti ekologinius tinklus ir visos Europos ekologinį tinklą, apimančią visas saugomas teritorijas, kurios turi būti sujungtos ekologiniais koridoriais ir taip sukurta vientisa saugomų teritorijų sistema. Daugelyje Europos šalių tai buvo bandyta įgyvendinti. 1998 m. patvirtinta ***Europos Sąjungos biologinės įvairovės strategija*** atnaujinta 2010 m. Ši strategija nustatė svarbiausias politines biologinės įvairovės išsaugojimo gaires ir biologinės įvairovės apsaugos įtraukimo į įvairius ūkio sektorius principus. Remiantis šia strategija 2006 m. buvo priimtas komunikatas „Dėl biologinės įvairovės nykimo sustabdymo iki 2010 metų“. Ši strategija Europos Sąjungoje yra daugiau deklaruojamojo politinio pobūdžio, nes įgyvendinimą lemia bendrijų teisės dokumentai.

2.2. Europos Bendrijų teisės aktai, reglamentuojantys saugomų teritorijų steigimą ir tvarkymą

Europos Sąjungoje steigiamos Buveinių ir Paukščių apsaugai svarbios teritorijos (*Natura 2000* vietovės). Jos steigiamos pagal Europos Sąjungos *Mastrichto sutarties*, Tarybos direktyvos dėl *natūralių buveinių ir laukinės augalijos bei gyvūnijos apsaugos* (92/43/EEB), neoficialiuose leidiniuose vadinamos *Buveinių direktyva*, bei Tarybos direktyvos dėl *laukinių paukščių apsaugos* (79/409/EEB), vadinamos *Paukščių direktyva, reikalavimus*. Pirmas *Buveinių direktyvos* priedas išvardija tokias buveines, kurias reikia ypač saugoti ir steigti *Buveinių apsaugai svarbias teritorijas* (BAST, angl. *Special Areas of Conservation*); antras – gyvūnų ir augalų rūšis, kurias reikia ypač saugoti ir steigti buveinių apsaugai svarbias teritorijas. *Paukščių direktyvos* pirmame priede nurodytos paukščių rūšys, kurias reikia griežtai saugoti ir kurioms būtina steigti *apsaugos teritorijas* (PAST, angl. *Special Protection Areas*). *Buveinių ir paukščių apsaugai svarbios teritorijos* kartu sudaro Europos Bendrijų svarbos saugomų teritorijų tinklą *Natura 2000*. Buveinių ir paukščių apsaugai svarbios teritorijos steigiamos skirtingais būdais. Buveinių apsaugai svarbios teritorijos steigiamos keliais etapais. Pradžioje jos steigiamos nacionaliniu lygmeniu kaip *teritorijos, ištrauktos į Europos Komisijai skirtą vietovių, atitinkančių gamtinių buveinių apsaugai svarbių teritorijų atrankos kriterijus, sąrašą*, kurį tvirtina aplinkos ministras įsakymu. Vėlesniuose etapuose teritorijų tinkamumas ir pakankamumas yra svarstomas biogeografiniuose seminaruose, o galutinai Komisijai pritarus dalis jų yra įsteigiamos kaip Europos Bendrijų svarbos saugomos teritorijos (Mieras, 2009a). Paukščių apsaugai svarbios teritorijos įsteigiamos nacionaliniu lygmeniu ir apie tai yra informuojama Europos Komisija, kuri pasilieka sau teisę vertinti, ar jos pakankamos.

Buveinių direktyvoje nustatyti ne tik *Natura 2000* steigimo, bet ir šių teritorijų tvarkymo reikalavimai siekiant užtikrinti gerą (palankią) saugomų buveinių ir rūšių būklę. Taip pat yra nuostatos dėl gamtotvarkos planų rengimo, teritorijų tvarkymo, rengiamų programų ir projektų galimo neigiamo poveikio *Natura 2000* vietovės vertinimo, stebėsenos (monitoringo) vykdymo siekiant sekti buveinių ir rūšių būklės pokyčius. Šie privalomieji

Europos Bendrijų teisės aktai yra svarbus ir veiksmingas mechanizmas ne tik steigiant saugomas teritorijas, bet ir jas tvarkant. Kadangi Europos Sąjungos narėms direktyvos yra privalomieji Europos Bendrijų teisės aktai, šalys juos turi tinkamai įgyvendinti ir už tai atsiskaityti Europos Komisionui. Už netinkamą direktyvų ir kitų privalomųjų teisės aktų nevykdymą šalims narėms Europos Teisingumo teismas iškelia bylas. Teismas baudžia šalis tais atvejais, kai jos, įspėtos ir paragintos laikytis teisės aktų, toliau jų neįgyvendina. Europos Bendrijų privalomieji teisės aktai yra daug veiksmingesnis teisinis mechanizmas nei konvencijų ir kitų tarptautinių susitarimų reikalavimai, kuriuose sankcijos už jų nevykdymą nenumatytos (Kiss, Shelton, 1999). O vykdomieji konvencijų organai gali tik įspėti šalių vyriausybes, kad jos nesilaiko reikalavimų, arba Pasaulio paveldo konvencijos atvejais – išbraukti iš Pasaulio paveldo sąrašo.

Visos tarptautinės teritorijos yra steigiamos, kai jau yra įsteigtos saugomos teritorijos pagal nacionalinius teisės aktus. Taigi nacionalinės saugomos teritorijos yra įtraukiamos į tarptautinius konvencijų sąrašus ir joms yra suteikiamas tarptautinis statusas. Atskira nacionaliniu lygmeniu įsteigta saugoma teritorija gali turėti kelis tarptautinius statusus, pavyzdžiui, nacionalinis parkas yra Pasaulio paveldo vietovė, Ramsaro saugoma teritorija, *Natura 2000*, Biosferos rezervatas ir pan. Vis dėlto visų saugomų teritorijų pirminis tipas yra tas, kurį įsteigia nacionaliniai teisės dokumentai ir pagal jį yra suteikiama IUCN kategorija, o tarptautiniai teisės dokumentai papildomai suteikia tarptautinį statusą. Siekdamos jį išlaikyti šalys turi tvarkyti saugomas teritorijas pagal atitinkamus tarptautinius reikalavimus, taip pat ir nacionalinius.

2.3. Nacionalinio politinio konteksto, teisės aktų ir strateginių dokumentų vaidmuo valdant saugomas teritorijas

2.3.1. Nacionaliniai saugomų teritorijų valdymo politiniai ir teisiniai aspektai

Įvairių šalių saugomas teritorijas steigiantys ir jų valdymą reglamentuojantys teisės aktai yra specifiniai kiekvienai šaliai, tačiau turi daug bendrų nuostatų, kurioms įtaką daro tarptautiniai teisės dokumentai

(Gillespie, 2007, 2009; Davey, 1998; Lockwood, 2006; Scanion, Burhenne-Gullmin, 2004). Tai priklauso nuo politinės šalies sistemos, teritorinio valdymo struktūros, šalies politinio ir teritorinio decentralizacijos lygmens ir pan. Federacinės valstybės yra suskirstytos į valstijas, provincijas, žemes, teritorijas, apygardas. Vienos federacinės valstybės turi mišrią teritorinių padalinių sistemą (pvz.: JAV – 50 valstijų ir 1 apygarda, Kanada – 10 provincijų ir 3 teritorijos), kitos vientisą (pvz.: Austrija, Vokietija – žemės). Federacinių valstybių saugomų teritorijų steigimo ir valdymo modeliai yra panašūs. Federacinės valstybės, kuriose politinių sprendimų priėmimo kompetencija yra konstituciškai išdalinta centriniam valdymo institucijų ir federacijos subjektams, saugomų teritorijų steigimą ir valdymą organizuoja ir federaciniu, ir valstijų, žemių bei kitų teritorinių padalinių, ir savivaldos lygmenimis. Tokių federacinių valstybių kaip Australija, Austrija, Indija, JAV, Kanada, Vokietija ir pan. saugomų teritorijų steigimas ir valdymas skiriasi nuo unitarinių ir teritorinius valstybinius darinius nedalijamų valstybių (pvz.: Lietuvos, Skandinavijos šalių ir pan.). Atskirose unitarinėse valstybėse saugomų teritorijų steigimas yra panašus, tačiau valdymas gali skirtis. Tose unitarinėse valstybėse, kurios turi didelę teritorinę savivaldą (yra didelė decentralizacija) ir todėl daug valstybės valdymo funkcijų deleguota provincijoms, regionams ir pan. (pvz., Skandinavijos šalyse), valdymas yra deleguotas teritoriniams padaliniam. Taigi saugomų teritorijų steigimas ir valdymas yra glaudžiai susijęs su valstybių teritorinio valdymo modeliais bei valdymo centralizacija ar decentralizacija. Tai labai susiję ir su municipalinių saugomų teritorijų valdymu. Privačios ir vietos bendruomenių saugomos teritorijos gali būti steigiamos kiekvienos šalies nustatyta tvarka nacionaliniais teisės aktais, bet jų valdymas yra vykdomas skirtingai.

Atskirų tipų saugomos teritorijos įvairiose šalyse dažnai steigiamos skirtingais teisės aktais, tačiau yra ir panašių, kurie taikomi įsteigiant tradicines ir pasauliniu mastu paplitusių tipų teritorijas (Keulartz, Leistra, 2008; Scanion, Burhenne-Gullmin, 2004). Daugumoje šalių nacionaliniai parkai yra steigiami pagal *nacionalinių parkų įstatymus*, tačiau vienoje šalyse yra vienas bendras įstatymas, įsteigiantis visus nacionalinius parkus, jį papildant naujomis nuostatomis steigiant naujus parkus (Scanion, Burhenne-Gullmin, 2004). Kitose šalyse priimami atskiri kiekvieno nacio-

nalinio parko įstatymai. Taip pat yra ir mišri sistema – priimami atskiri kelių išskirtinių parkų įstatymai, o kiti steigiami vadovaujantis bendrais nacionalinių parkų, gamtos apsaugos ar kitais įstatymais. JAV nacionaliniai parkai steigiami remiantis Kongreso teisės aktais. Panašiai yra Australijoje ir Kanadoje. Dažnai nacionalinių parkų veiklas koordinuoja specialios nacionalinių parkų tarnybos / agentūros bei jungtinės valdymo tarybos (Davey, 1998; Gillespie, 2007; Wright, 1996). Jų įsteigimas dažniausiai apibrėžtas nacionalinių parkų įstatymais, bet gali būti ir atskirais teisės aktais. JAV atskiru teisės dokumentu buvo įsteigta Nacionalinių parkų tarnyba (1916 m.), Kanadoje – valstybinė agentūra *Kanados parkai* (Kanados parkų agentūra – teisingumo departamento nutarimu), Australijoje prie vyriausybės Darnumo, aplinkos, gyventojų ir bendruomenių departamento įsteigtas Nacionalinių parkų direktoratas, koordinuojantis visos šalies parkų veiklas, Austrijoje – nacionalinių parkų koordinavimo ir priežiūros taryba, kurią sudaro įvairių suinteresuotų institucijų ir nevyriausybinių organizacijų atstovai. Unitarinėse šalyse nacionalinius parkus valdo ir nacionalinių parkų tarnybos, ir mišrios saugomų teritorijų institucijos, ir regioninių savivaldybių tarybos. Jungtinėje Karalystėje dalį nacionalinių parkų administruoja savivaldybių tarybos, dalį – įsteigtos parkų administracijos (Lawton et al, 2010). Pažymėtina, kad pasaulyje nėra vienos nacionalinių parkų valdymo sistemos ir atskiros šalys turi nacionalinius valdymo principus. Paprastai prie nacionalinių parkų valdymo institucijų ir / ar prie parkų administracijų sudaryti kolegialūs valdymo organai tarybos, kurios ne tik prisideda prie valdymo politikos kūrimo, bet ir atlieka stebėjimo bei kontrolės organo funkcijas.

Gamtos ar regioniniai parkai federacinėse valstybėse steigiami atskirų valstijų, provincijų, autonominių teritorijų ar žemių teisės aktais (Australija, Austrija, JAV, Kanada, Vokietija), unitarinėse – nacionaliniais. Gamtiniai draustiniai ir kitos saugomos teritorijos federacinėse valstybėse gali būti steigiamos ir federaciniu, ir teritorinių vienetų lygmenimis. Tačiau federaciniu lygmeniu steigiama vadovaujantis ne parlamentų teisės aktais, o atitinkamų valstybinių institucijų nutarimais. JAV nacionaliniai gamtiniai draustiniai arba jiems prilygstančios vietovės gali būti steigiami federalinės Žuvininkystės ir laukinės gamtos tarnybos, valstijų lygmeniu – atitinkamų valstijų institucijų (pvz., Gamtos išteklių departamentų), o

vietinės reikšmės – įvairių savivaldos institucijų teisės aktais. Europoje atskirų autonominių teritorinių vienetų (žemių, autonominių teritorijų) jurisdikcijai priskirta biologinės įvairovės ir kraštovaizdžio apsauga, dėl to jų teisės aktais steigiami ne tik gamtos / regioniniai parkai, bet ir kitos saugomos teritorijos, išskyrus vietas savivaldos lygmens teritorijas, steigiamas savivaldos institucijų nutarimais, bet remiantis teisės aktais. Saugomų teritorijų steigimas ir jų įvairovė priklauso nuo teisinės sistemos. Vienose šalyje aplinkosaugos įstatymai yra daugiau bendro pobūdžio ir apimantys daug sričių, kitur yra labiau specializuoti, reglamentuojantys saugomų teritorijų steigimą ir valdymą (Gillespie, 2007; Keulartz, Leistra, 2008; Scanion, Burhenne-Gullmin, 2004). Dažnai federalinėse valstybėse (pvz., Austrijoje, Vokietijoje) saugomos teritorijos steigiamos bendro pobūdžio gamtosauginiais teisės aktais, t. y. *Gamtos apsaugos įstatymais*, bet gali būti ir specializuotais. Unitarinėse valstybėse gamtos ar regioniniai parkai, tam tikrais atvejais gamtos draustiniai ar kitos teritorijos steigiami nacionaliniais teisės aktais ir gana dažnai tose šalyse – *gamtos apsaugos įstatymais* (pvz., Danijoje, Estijoje, Suomijoje) ar panašiais, pavyzdžiui, Švedijoje – *Aplinkos kodeksu*. Kitose šalyse steigiamas specializuotais įstatymais, pvz.: Airijoje – *Laukinės gamtos įstatymu* (1976), Čekijoje – *Gamtos ir kraštovaizdžio apsaugos įstatymu* (1992), Ispanijoje – *Gamtos teritorijų, laukinių gyvūnų ir augalų apsaugos įstatymu* (1989) bei *Gamtos paveldo ir biologinės įvairovės įstatymu* (2007), Latvijoje – *Ypač saugomų teritorijų įstatymu* (1997), Slovakijoje – *Gamtos ir kraštovaizdžio apsaugos įstatymu* (1994), Lietuvoje – *Saugomų teritorijų įstatymu* (1993, 2001). Gal šiek tiek kitokia ir iškrentanti iš Europos konteksto yra steigimo sistema Jungtinėje Karalystėje, kurioje pagrindinis saugomų teritorijų steigimo įstatymas yra *Nacionalinių parkų ir kaimiškųjų vietovių prienamumo įstatymas* (1949). Juo remiantis buvo steigiami ir nacionaliniai parkai, ir ypač vaizdingos gamtinės teritorijos, draustiniai ir kitos saugomos teritorijos, tačiau atskiroms teritorijoms steigti teisės aktus priima skirtingos institucijos (Lawton et al, 2010). Vėlesniu laikotarpiu ši įstatymą dėl saugomų teritorijų steigimo papildė *Laukinės gamtos ir kaimiškųjų vietovių įstatymas* (1981), *Aplinkos apsaugos įstatymas* (1990) ir kiti. Nacionaliniai parkai steigiami parlamento teisės aktais, o nacionaliniai gamtos draustiniai ar panašios saugomos teritorijos – ministro kabineto ar net Angli-

jos gamtos apsaugos agentūros (*Natūrali Anglija*) bei Aplinkos apsaugos agentūros teisės aktais. Vietiniai draustiniai taip pat steigiami šiuo įstatymu, tačiau regioninių savivaldybių nutarimais. Pažymėtina, kad pirmieji dešimt nacionalinių parkų Anglijoje ir Velse buvo įsteigti remiantis minėtu įstatymu, tačiau vėlesni – atskirais įstatymais. Škotijoje du nacionaliniai parkai įsteigti Škotijos nacionalinių parkų įstatymu (2000).

Gamtiniai rezervatai steigiami ir atskirais teisės aktais, skirtais konkrečiai teritorijai, ir skirtais steigti saugomas teritorijas visos šalies mastu. Rezervatų išskirtinė specifika yra ta, kad daugumoje šalių žemės nuosavybė yra valstybinė. Dalyje šalių Ia subkategorijos žemės nuosavybė valstybinė, Ib – valstybinė ir privati arba vietos bendruomenių. Dėl to juos steigiant žemė turėjo būti išperkama arba kai kuriais atvejais, kaip ankstesniais laikotarpiais steigiant nacionalinius parkus, vietos gyventojai buvo iškeldinami ir jų nuosavybę perėmė valstybė (Gillespie, 2007; Hess, 2001; Wright, 1996). Be to, pasaulyje yra atvejų, kai mokslinės institucijos, tarptautinės visuomeninės gamtosaugos organizacijos, įsigijusios žemės, iniciuoja gamtos rezervatų steigimą. Jie steigiami nacionaliniais teisės aktais ir tai neprieštaruja tarptautiniams reikalavimams, jeigu atitinka IUCN reikalavimus dėl rezervatų valdymo (Davey, 1998; IUCN, 1994a,b).

Apžvelgus įvairių šalių saugomų teritorijų steigimo ir valdymo kontekstą galima nustatyti tam tikrus bendrus bruožus ir dėsningumus, tačiau yra ir specifinių nacionalinių ypatumų. Skirtingi steigimo ir valdymo principai sukuria skirtingą saugomų teritorijų sistemą ir tipologiją. Dėl to tarptautiniu lygmeniu bandoma sukurti vieną tipologiją ir valdymo kategorijas.

2.3.2. Nacionaliniai saugomų teritorijų lygmenys

Nacionalinės saugomos teritorijos gali būti ne tik oficialiai įsteigtos, bet vienais ar kitais teisės aktais saugomos, taip pat privačios teritorijos, kurios nėra įsteigtos ar reglamentuojamos teisės aktais, bet deklaruojamos kaip saugomos (Gillespie, 2007; 2009). Atskiros šalys gali savaip traktuoti saugomų teritorijų sampratą. Jos yra tos nuomonės, kad saugomomis teritorijomis galima laikyti įvairiais teisės aktais saugomas vietas, dėl to jų įvairovė ir saugomas plotas skiriasi nuo pripažintų tarptautiniu mastu.

Taigi vietovės, neatitinkančios IUCN kategorijų tarptautiniu mastu, gali būti nepripažintos, tačiau nacionaliniu mastu jos yra laikomos saugomomis teritorijomis. Kaip jau minėta, ne visas nacionaliniu mastu įsteigtas saugomas teritorijas pripažinus saugomomis teritorijomis jų statistika skiriasi tarptautiniu lygmeniu. Dalis mokslininkų ir gamtosaugininkų, taip pat tarptautinių organizacijų laikosi nuomonės, kad oficialaus statuso neturinčios (oficialiai neįsteigtos) vietovės negali būti priskiriamos saugomoms teritorijoms. Tačiau yra specialistų ir organizacijų, kurie jas priskiria prie saugomų teritorijų, ir dėl to galima daryti prielaidą, kad pasaulyje yra bent keturių grupių, arba pakopų, saugomų teritorijų (Groves et al., 2002; Jongman et al., 2004; Lawton et al., 2010; Pressey, 1996). Šias pakopas galima suskirstyti taip:

- *nacionaliniais teisės aktais įsteigtos ir saugomos teritorijos;*
- *teisės aktais saugomos, bet neturinčios saugomų teritorijų statuso teritorijos;*
- *teritorijos, kurioms teritorijų planavimo dokumentais yra suteikiamas specialus apsaugos režimas;*
- *teritorijos, kuriose sudaromos ilgalaikės sutartys su žemės savininkais dėl veiklų reglamentavimo ir tam tikrų gamtotvarkos priemonių vykdymo, kompensuojant savininkams (naudotojams) patirtus nuostolius.*

Jungtinėje Karalystėje išskiriamos šios saugomų teritorijų grupės (Lawton et al., 2010): įstatymais ir kitais teisės aktais įsteigtos biologinei įvairovei išsaugoti teritorijos (gamtiniai ir vietiniai draustiniai, mokliškai vertingos teritorijos), teritorijos, saugomos remiantis teritorinio planavimo dokumentais, teritorijos, įsteigtos siekiant išsaugoti kraštovaizdžio estetines ir rekreacines vertybes (ypatingo grožio kraštovaizdžio teritorijos, nacionaliniai parkai). Išsaugoti biologinę nacionalinių parkų įvairovę nėra pagrindinis tikslas, tačiau juose yra daug zonų ar teritorijų, kur yra įgyvendinamos apsaugos ir tvarkymo priemonės. Atskira saugomų teritorijų pakopa yra saugomos vietovės sudarius ilgalaikes sutartis su žemių savininkais (privaciais asmenimis ar organizacijomis). Jos reikšmingos tuo, kad ne tik užima apie 1,4 proc. visų saugomų teritorijų, bet ir tuo, kad jose taikomos gamtotvarkos priemonės. Ši pakopa dažnai taikoma ekologinio tinklo koridorių apsaugai.

Nacionaliniais teisės aktais įsteigtos saugomos teritorijos. Saugomų teritorijų steigimas ir valdymas buvo aptartas anksčiau (2.3.1 poskyris). Kaip minėta, valstybės lygmens įsteigtas saugomas teritorijas (nacionalinius parkus, rezervatus ir pan.) valdo šalies lygmens institucijos ir paprastai jų žemės nuosavybė priklauso valstybei, bet gali būti ir mišri; regioninės reikšmės (pvz., valstijų, regioninius ar krašto parkus) valdo valstijų ar žemių pavaldumo institucijos, o žemės nuosavybė gali būti jų arba mišri. Draustinių, gamtos paminklų ir kitų saugomų teritorijų žemės nuosavybė gali būti valstybinė, privati arba mišri. Jų valdymas yra skirtingas – ir valstybinis, ir regioninis, savivaldos, ir privatus – tai priklauso nuo teisinės sistemos, žemės nuosavybės ir tradicijų.

Teisės aktais saugomos, bet neturinčios saugomų teritorijų statuso, teritorijos. Kai kuriose šalyse yra nacionaliniais teisės aktais saugomos atskiros buveinės ar atskiri vertingi kraštovaizdžio elementai. Danijoje pagal Gamtos apsaugos įstatymą (1997) saugomos natūralios ir pusiau natūralios pievos, pajūrio pievos, pelkės ir viržynai, didesni kaip 2,5 ha, ir ežerai, didesni kaip 0,1 ha. Šiame įstatyme nustatyta, kad tam tikras vertingas buveines draudžiama transformuoti, keisti vandens režimą ir t. t. Žemės savininkai privalo juos išsaugoti, bet koks žemės paskirties pakeitimas draudžiamas. Suomijoje taip pat saugomos atskiros vertingos buveinės, kurioms saugomos teritorijos nesteigiamos (Eidsvik, Bibelriether, 1994). Kitose Europos šalyse irgi saugomi atskiri kraštovaizdžio elementai (Keulartz, Leistra, 2008). Austrijoje žemių gamtos apsaugos įstatymuose apibrėžta, kad saugomos tam tikros vertingos nustatyto ne mažesnio ploto buveinės, tačiau saugomų teritorijų statusas joms nesuteiktas. Anglijoje saugomi viržynai ir kitos vertingos ar prioritetinės buveinės, kurias draudžiama transformuoti (pakeisti žemės paskirtį) arba daryti joms neigiamą poveikį (pagal *Gamtinės aplinkos ir kaimo bendruomenių įstatymą*, 2006). Anglijoje saugomi atskiri kraštovaizdžio elementai – gyvatvorės ir kitos želdinių juostos (pagal *Želdinių juostų reglamentą*, 1997). Australijoje prie saugomų teritorijų priskiriami ir botanikos sodai bei miestų parkai (pagal *Gamtos apsaugos įstatymą*, 1980 bei kitus teisės aktus), tačiau jie saugomoms teritorijoms keliamų tarptautinių reikalavimų neatitinka. Tokioms teritorijoms taip pat gali būti priskiriami ekologiniai koridoriai, ekosistemų ar vandenų apsaugos zonos

ar juostos ar net nitratams jautrios teritorijos. Veiklas šiose teritorijose reglamentuoja įvairūs teisės aktai (įstatymai ar įstatymų įgyvendinamieji teisės aktai). Lietuvoje ekologinės apsaugos zonos saugomos pagal Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymą (2001). Anglijoje nitratams jautrias zonas reglamentuoja Aplinkos apsaugos agentūros teisės dokumentai. Minėtos teritorijos ar zonos tiesiogine prasme nėra saugomos teritorijos, jos neįtrauktos į oficialią saugomų teritorijų apskaitą, tačiau jose žmogaus veiklų reglamentavimas prilyginamas tradicinėms saugomoms teritorijoms.

Teritorijos, kurioms teritorijų planavimo dokumentais suteikiamas specialus apsaugos režimas. Paprastai nacionalinės saugomos teritorijos steigiamos valstybių teisės aktais, tačiau yra nemažai saugomų teritorijų ar jų dalių, kurios saugomų teritorijų statusą įgyja teisės aktais nustatyta tvarka patvirtintų teritorijų planavimo dokumentų pagrindu (Keulartz, Leistra, 2008). Formaliai šios teritorijos tarptautiniu požiūriu nėra saugomos teritorijos, bet jų apsaugos režimą užtikrina planavimo dokumentai ir veiklos jose gali būti reglamentuojamos taip pat, kaip ir teisės aktais paskelbtose teritorijose. Taigi *de facto* šios teritorijos yra apsaugotos nuo įvairaus antropogeninio poveikio, veiklos yra reglamentuojamos. Kaip minėta, tokia apsaugos forma yra taikoma Jungtinėje Karalystėje, kai vietos teritorijų planavimo dokumentuose išskiriamos zonos, kuriose ribojama ūkinė veikla ir nustatytos skatinamos gamtotvarkos veiklos pakopos (Lawton et al., 2010). Jungtinėje Karalystėje nėra teisės dokumento ekologiniams tinklams apsaugoti ir veiklai juose reglamentuoti, dėl to rengiant ekologinius vietos tinklus taikoma ši apsaugos forma. Vokietijoje irgi taikoma teritorinio planavimo dokumentais nustatyta apsauga (Furst et al., 2005). Lietuvoje taip pat yra teritorinio planavimo dokumentais reglamentuojamos veiklos ekologinės apsaugos bei kitose zonose, gamtiniame karkase. (pagal LR *saugomų teritorijų įstatymą*, 2001, *Teritorijų planavimo įstatymą*, 2010 bei įvairius įstatymų įgyvendinamuosius dokumentus). Tačiau reikia paminėti, kad Lietuvoje teritorijų planavimo dokumentais (tvarkymo planais) išskiriami griežtos ir reguliuojamos apsaugos zonų rezervatai. Tai šiuo atveju nesuderinama su IUCN rezervatų kategorijomis (Mierauskas, 2004). Teritorijų planavimo dokumentais gali būti suteikiamas apsaugos statusas atskiroms nesaugomoms teritorijoms,

o esamų saugomų teritorijų zonavimas turi būti pagrįstas teisės aktais, o ne planavimo dokumentais.

Teritorijos, dėl kurių apsaugos yra sudaromos ilgalaikės veiklų reglamentavimo ir tam tikrų gamtotvarkos priemonių vykdymo sutartys su žemės savininkais. Teritorijos, kurios yra saugomos remiantis savanoriškėmis sutartimis, taip pat neatitinka saugomų teritorijų statuso, nors saugomos ir tvarkomos jos gali būti efektyviau ir veiksmingiau nei oficialiai įtrauktos (Keulatz, Leistra, 2008). Tokios apsaugos formos yra daugelyje šalių ir visos gali būti pripažintos saugomomis teritorijomis. Europoje tai ypač paplitę Jungtinėje Karalystėje (Lawton et al., 2010) ir Vokietijoje, ypač siekiant išsaugoti biologinę įvairovę žemės ūkio žemėse (Fucks, Stein-Bachinger, 2008). Australijoje kai kurios teritorijos yra tvarkomos ir jose veikla ribojama sudarant 99 metų sutartis su žemės savininkais (Commonwealth of Australia, 1999). Paprastai su žemių savininkais sudaromos ilgo laikotarpio sutartys – taip užtikrinama jų apsauga. Teritorijos tvarkomos atsižvelgiant į saugomoms teritorijoms keliamus reikalavimus. Žemės savininkams išmokomos kompensacijos ir kitos išmokos už gamtotvarkos veiklas. Taigi tokiose teritorijose vykdomos biologinės įvairovės išsaugojimo veiklos, kaip tai daroma teisiškai įsteigtose teritorijose. Ši apsaugos forma dažnai taikoma ekologinių tinklų koridorių ar apsaugos zonų apsaugai užtikrinti (Bennett, Mulongoy 2006; Jones-Walters et al., 2009; IEEP & Alterra, 2010; Noss, 1992).

2.3.3. Nacionalinės strategijos ir programos

Kai kuriose išsivysčiusiose šalyse yra nustatyta tvarka parengtos ir patvirtintos saugomų teritorijų valdymo strategijos ar programos. Kitos šalys saugomų teritorijų valdymą įtraukia į įvairius sektorinius strateginius dokumentus arba į biologinės įvairovės apsaugos dokumentus. Dažniau pasitaiko kompleksinių strateginių dokumentų, apimančių visą šalies saugomų teritorijų sistemą, o rečiau yra patvirtinti atskirų saugomų teritorijų kategorijų strateginiai dokumentai. Paprastai strategijos arba programos rengiamos įgyvendinant tarptautinius įsipareigojimus ir įstatymuose numatytas nuostatas. Austrija yra patvirtinusi nacionalinių parkų strategiją (Austrian national park strategy, 2011). Strategijoje

yra numatyta ilgalaikė parkų plėtros vizija ir tikslas. Joje išskelti penkerių metų uždaviniai turi atitikti ir įgyvendinti strategijos tikslą, jie yra realūs, išmatuojami, siekiantys konsensuso su visais suinteresuotaisiais asmenimis, veiksmingai užtikrinantys parkų tvarkymą. Be to, numatyta kurti bendrą šalies mastu saugomų teritorijų tinklą. Į strategijos įgyvendinimą įtraukti įvairūs suinteresuotieji asmenys (federalinių ir valstijų institucijų, parkų administracijų ir NVO atstovai bei kiti). Šis komitetas organizuos ir strategijos peržiūrą.

Ispanijoje, įgyvendinant Gamtos paveldo ir biologinės įvairovės įstatymą (2007), patvirtinta kompleksinė 2009–2013 m. saugomų teritorijų programa (EUROPARC – Spain, 2009). Programoje numatyta: nustatyti saugomų teritorijų sistemos valdymo spragas ir tą sistemą tobulinti, saugomas teritorijas tvarkyti efektyviau, jas administruoti ir finansuoti, spręsti kylančius socialinius ir ekonominius klausimus) bei plėtoti tarptautinį bendradarbiavimą. Programos tarpinį įvertinimą numatyta atlikti 2011 m. Jo metu daugiausia dėmesio bus skiriama saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumui ir atitiktens tarptautiniams reikalavimams vertinti.

Australija, įgyvendindama Gamtos apsaugos įstatymą (1980) ir kitus teisės aktus, viena iš pirmutinių pasaulio šalių buvo patvirtinusi nacionalinę draustinių programą (Australian national reserve system programme, 1993). Pažymėtina, kad Australijoje nacionalinė draustinių sistema apima ne tik gamtos draustinius, bet ir nacionalinius parkus bei kitas saugomas teritorijas. 2006 m. buvo įvertinta šios programos įgyvendinimo pažanga ir jos veiksmingumas (Australian national reserve system: evaluation, 2006). Atsižvelgiant į atliktą vertinimą, 2009 m. Australijos darnumo, aplinkos, vandens, gyventojų ir bendruomenių departamentas patvirtino nacionalinę parkų ir draustinių strategiją (Australian national reserve strategy, 2009). Ji yra išsamesnė nei ankstesnė programa ir apima visus saugomų teritorijų valdymo aspektus. Daug dėmesio skiriama socialiniams, ekonominiams bei vietos bendruomenių įtarukimo į saugomų teritorijų valdymą klausimams. Patvirtinus šią strategiją šalies lygmeniu bei atskirų valstijų ir teritorijų lygmenimis buvo parengtos penkerių metų veiksmų strategijai įgyvendinti programos.

Agentūra „Kanados parkai“ yra parengusi nacionalinių parkų darnios plėtros strategiją (Sustainable development strategy, 2006). Joje

plačiai aptariamas ne tik darnus saugomų teritorijų valdymas, bet ir suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į valdymą ir sprendimų priėmimą, nacionalinių parkų vaidmens didinimas, gamtos ir kultūros paveldo išsaugojimas ir švietimas.

Jungtinėje Karalystėje bendras saugomų teritorijų valdymo strateginis dokumentas neparengtas, tačiau valdymo ar tvarkymo aspektai integruoti į Anglijos, Velso ir Škotijos biologinės įvairovės strategijas ar į kaimiškųjų vietovių planavimo dokumentus (Lawton et al., 2010). Be to, yra parengtos dalies regionų ir grafysčių bei vietos savivaldos teritorijų biologinės įvairovės strategijos. Pažymėtina, kad biologinės įvairovės apsaugos aspektų įtraukimas į kaimiškuosius regioninius ar savivaldybių strateginius dokumentus užtikrina veiksmingesnę apsaugą ir tvarkymą nedidelius plotus užimančiose saugomose teritorijose, kaip moksliniu požiūriu vertingose teritorijose, vietos draustiniuose ir panašiose saugomose vietovėse.

Lietuvoje saugomų teritorijų strategijos dar neparengtos. Saugomų teritorijų valdymo aspektus siaurai apima Lietuvos Respublikos biologinės įvairovės strategija ir veiksmų planas (1997). Šią strategiją galima apibūdinti kaip aprašomojo pobūdžio, o ne strateginį dokumentą, be to, veiksmų planas apima tik kai kuriuos planavimo ir tvarkymo aspektus. Šiuo metu strategija yra pasenusi, nes buvo parengta 10 metų, ir ją reikia atnaujinti. Taigi galima teigti, kad nėra nė vieno kompleksinio strateginio dokumento saugomų teritorijų valdymo klausimais. Tačiau yra aplinkos ministro 2007 m. spalio 4 d. įsakymu Nr. D1-509 patvirtinta Biologinės įvairovės išsaugojimo ir saugomų teritorijų planavimo bei tvarkymo 2007–2013 m. programa, skirta Europos Sąjungos struktūrinės paramos strategijos prioritetams įgyvendinti (LR aplinkos ministro įsakymas..., 2007). Ši programa nurodo lėšų panaudojimo gaires, bet nėra kompleksinis strateginis dokumentas, apimantis valdymą. Be to, joje nenumatyta programą peržiūrėti ir įvertinti, kaip veiksmingai ji įgyvendinama, dėl to sunku vertinti jos poveikį saugomų teritorijų tvarkymui.

Nacionalinės strategijos ir programos bei veiksmų planai yra svarbus tarptautinių susitarimų bei nacionalinių teisės aktų įgyvendinimo mechanizmas. Jais remiantis įgyvendinami ir politiniai sprendimai, ir teisės aktai. Taip pat svarbu, kad strateginiuose dokumentuose numatyta jų

įgyvendinamų veiklų stebėseną, dokumentų peržiūra ir jų įgyvendinimo veiksmingumo vertinimas. Neturinčios strateginių dokumentų šalys netinkamai įgyvendina ir tarptautinių susitarimų reikalavimus, ir nacionalinius teisės dokumentus. Ir strategijos, ir programos padeda kryptingai parengti atskirų saugomų teritorijų, ypač nacionalinių parkų, strateginius veiksmų planus (rengiami draustinių gamtotvarkos planai). Strateginių dokumentų pagrindu parengti atskirų saugomų teritorijų valdymo planai yra suderinti ir koordinuoti visos sistemos atžvilgiu – tai lemia veiksmingesnę visos sistemos valdymą.

2.4. Saugomų teritorijų steigimas

2.4.1. Saugomų teritorijų atranka ir steigimo kriterijai

Saugomų teritorijų atranka ir jų įsteigimas yra sudėtingas procesas. Tai apima ir politinius, ir teisinius, ir mokslinius aspektus. Pirmiausia atrankos ir steigimo principus ir kriterijus nustato mokslininkai ir gamtosaugininkai, tada jie yra įteisinami, kad būtų galima jais legaliai vadovautis. Kokiais reikalavimais pirmiausia yra vadovaujama – tarptautiniais ar nacionaliniais – priklauso nuo konkrečios šalies. Remiantis tarptautinės teisės principais, tarptautiniai reikalavimai turi turėti viršenybę prieš nacionalinius, tačiau ne visos šalys šio principo laikosi (Kiss, Shelton, 1999). Kai kuriose konvencijose nustatyti saugomų teritorijų steigimo principai arba gairės. Vienas iš Biologinės įvairovės konvencijos uždavinių yra *parengti ir įgyvendinti saugomų teritorijų steigimo ir tvarkymo principus bei sukurti sistemą, galinčią išsaugoti biologinę įvairovę* (CBD, 1992). Konvencijos šalių konferencijos rezoliucijose rekomenduojama sukurti nacionalines saugomų teritorijų strateginius dokumentus, kuriuose būtų numatyti ir atrankos bei steigimo principai (Gillespie, 2007; 2009). Ratiifikavus konvenciją daugelyje Vakarų šalių strategijos ar programos buvo parengtos, taip pat nustatyti ir įteisinti moksliniai atrankos kriterijai. Taigi saugomos teritorijos buvo steigiamos pagal nustatytus kriterijus ir principus. Atskirose šalyse atrankos kriterijai detalizuoti skirtingai – viename jie bendri, kitose – specifiskesni. Konkretūs moksliniai kriterijai ir principai yra taikomi Europos Sąjungoje steigiant Natura 2000 vietas. Taip pat

aiškūs atrankos kriterijai steigiant tarptautines Ramsaro (Davis, 1994), Pasaulio paveldo vietas, Biosferos rezervatus (UNESCO, 1974).

Saugomų teritorijų atranka per pastarąjį dvidešimt metų tapo aiškesnė ir suprantamesnė. Ankstesniais metais steigiant gamtos rezervatus ir draustinius atskirose šalyse buvo taikomi skirtingi atrankos kriterijai ir jie buvo nukreipti daugiau gamtos vertybėms išsaugoti bendrąja prasme. Po 1970 m. požiūris į biologinės įvairovės išsaugojimą pasikeitė ir dažnai atrenkant gamtiškai vertingas teritorijas buvo taikomi kriterijai, paremti ekologiniais parametrais (Davis et al., 1999; IEA, 1995; Pressey, Cowling, 2001; Shafer, 1999; Spellerberg, 1992). Tačiau nebuvo aiškūs atrankos kriterijai steigiant kitus saugomų teritorijų tipus ar kategorijas. Kriterijų beveik nebuvo atrenkant nacionalinius parkus ar kitas didelius plotus užimančias saugomas teritorijas. Kai kuriose pasaulio šalyse ankstesniais metais buvo įsteigta daug didžiulių teritorijų, daugiausia nacionalinių parkų, kurių parinkimo kriterijai buvo visuotiniu mastu vertingi gamtos kompleksai ir elementai bei estetiškai vertingos teritorijos. Taigi buvo įsteigtos saugomos teritorijos, kur saugomas pasaulinis gamtos paveldas: tai didžiuliai kriokliai, kanjonai, geizerių slėniai, miškų ar kalnynų masyvai, uolynai, vulkanai ir pan. Negalima teigti, kad tokiose plačiose teritorijose nebuvo aptinkama saugomų rūšių ir buveinių, dėl to jos padėjo išsaugoti ir biologinę įvairovę. Pasikeitus požiūriui į saugomas teritorijas, dažnai jų atranka buvo remiamasi moksliniais kriterijais, o estetiniai, rekreaciniai ar panašūs kriterijai tapo šalutiniais, išskyrus specializuotas saugomas teritorijas, steigiamas istoriniams, archeologiniams ir kitiems objektams išsaugoti, ar darnaus naudojimo. To negalima pasakyti apie nepriklausomybės pradžioje Lietuvoje steigtus regioninius parkus. Kai pasaulyje buvo baigta steigti vaizdingų kraštovaizdžių saugomas teritorijas, Lietuvoje didelė dalis parkų buvo steigiamas netaikant pasaulyje priimtų steigimo kriterijų, o vadovaujantis vietovių vaizdingumo ir proporcingo pasiskirstymo šalyje principais.

Atrenkant ir steigiant saugomas teritorijas tikslinga atsižvelgti į jų poreikius ir pasauliniu, ir nacionaliniu ar regioniniu mastu bei į ilgalaikius visuotinai priimtus bendruosius tikslus, kurie buvo iškelti įvairiuose tarptautiniuose susitikimuose (Pasaulio parkų kongresų, Pasaulio gamtos saugos kongresų, konvencijų šalių konferencijų rezoliucijos ir nutarimai). Visuotiniai tikslai yra bendri visų saugomų kategorijų, tačiau gali būti

taikomi visi ar tik vienas iš jų. *Pirma, saugomos teritorijos yra steigiamos siekiant išsaugoti dideles ir gyvybingas ekosistemas ateities kartoms, neteikiant pirmenybės atskiroms rūšims. Tai gali būti upių baseinai, kalnų ir miškų masyvai, jūrų akvatorijos ir kita. Antra, saugomose teritorijose turi būti išsaugota kuo didesnė tam tikro regiono biologinė įvairovė. Trečia, saugomose teritorijose būtina išsaugoti retas, nykstančias ir endemines rūšis ar jų grupes, tad tokios yra steigiamos konkrečioms rūšims išsaugoti (Bakarr, Lockwood, 2006; Chape et al., 2005; Davey, 1998). Siekiant šio tikslo rūšis yra svarbiausias veiksnys, o jos gyvenamoji aplinka – neatskiriama dalis. Dalyje šalių, tokių kaip JAV, yra saugomos rūšys, o jų gyvenamoji aplinka yra sudedamoji apsaugos dalis. Teritorijos dydis pasirenkamas atsižvelgiant į apsaugos tikslus. Didelių ekosistemų neįmanoma apsaugoti mažose ar fragmentuotose teritorijose, taip pat sunku užtikrinti didelę rūšių įvairovę mažose teritorijose. Atskirų rūšių apsauga gali būti užtikrinta įvairiose teritorijose, bet tai priklauso nuo rūšies biologijos ir ekologijos bruožų: augalų ir sėslias gyvūnų rūšis galima išsaugoti ir mažesnėse teritorijose, o rūšių, kurių gyvenamasis plotas yra didelis ir įvairus, apsauga įmanoma tik didelėse teritorijose. Papildomi tikslai gali būti išsaugoti žmogaus naudojamas rūšis ir jų buveines, darniai naudoti gamtos išteklius. Dažnai tokių rūšių buveinėms išsaugoti skiriama daugiau išteklių, jose gali būti išsaugomos ir retos, bet neprioritinės rūšys. Pažymėtina, kad įsteigtose ir aktyviai tvarkomose vienai rūšiai (tiek retai, tiek naudojamai) saugoti teritorijose gali nukentėti kitų rūšių apsauga.*

Atrinkdamos saugomas teritorijas daug šalių naudojasi IUCN rekomendacijomis ir steigia jas pagal atskirų kategorijų steigimo tikslus, dėl to atskiri kriterijai gali skirtis. Šios rekomendacijos taikomos nacionaliniu lygmeniu. A. Davey (1998) yra pasiūlęs, kaip taikyti ir į ką atsižvelgti steigiant saugomas teritorijas atskirose šalyse pagal IUCN rekomendacijas. Tikslinga remiantis šiomis rekomendacijomis parengti nacionalines strateginius dokumentus bei kriterijus. Esant strateginiams dokumentams saugomos teritorijos ne tik sistemingai atrenkamos, bet ir valdomos. Pagrindiniai aspektai, į kuriuos reikia atsižvelgti steigiant naujas teritorijas, yra šie (Bakarr, Lockwood, 2006):

- išaiškinti, kaip IUCN rekomenduojamos kategorijos taikomos nacionalinėje saugomų teritorijų sistemoje;

- nustatyti nacionalinės saugomų teritorijų sistemos tikslus ir steigimo kriterijus;
- apibrėžti vietos bendruomenių ir suinteresuotųjų asmenų dalyvavimą planuojant ir valdant saugomas teritorijas;
- nustatyti funkcinius atskirų saugomų teritorijų kategorijų ryšius;
- nustatyti saugomų ir kitų tvarkomų teritorijų ryšius;
- įvertinti esamą nacionalinę saugomų teritorijų sistemą pagal IUCN kriterijus bei valdymo formas;
- įvertinti saugomų teritorijų steigimo tikslų ir jų įgyvendinimo neatitiktis (spragas);
- nustatyti potencialiai galimas saugomas teritorijas, kuriose būtų kompensuojamos apsaugos spragos.

Nagrinėjant neatitiktis, būtina atsižvelgti į šiuos kriterijus:

- ar yra atsižvelgta į retų ir saugomų rūšių buveinių parinkimo reikalavimus;
- ar yra galimybė rūšims migruoti tarp saugomų vietovių, t. y. kokios yra ekologinio tinklo sukūrimo galimybės;
- esamų teritorijų erdvinių parametru atitiktis atskiroms rūšims ir buveinėms;
- esamų natūralių buveinių vientisumas;
- tradicinių ūkinių veiklų buvimas ir jų tęstinumas;
- reikalingų lėšų, užtikrinančių saugomų teritorijų tikslus, poreikis;
- remiantis neatitiktimis nustatyti tinkamiausius apsaugos būdus, atsižvelgiant į IUCN rekomendacijas, kaip tvarkyti ir valdyti saugomas teritorijas.

Idealiu atveju saugomos teritorijos turėtų būti steigiamos parengus strateginius dokumentus ir įvertinus esamą saugomų teritorijų sistemą. Be šių minėtų aspektų, kuriuos reikia įtraukti į rengiamą saugomų teritorijų steigimo ir valdymo strateginį dokumentą, tikslinga atsižvelgti ir į šiuos kriterijus, nes taip nacionalinė saugomų teritorijų sistema būtų labiau pažeidžiama (Davey, 1998):

1. *Reprezentatyvumas, visapusiškumas ir subalansuotumas.* Idealiu atveju vertingiausi ekosistemų tipai turi būti išsaugoti kiekvienoje šalyje. Visų vertybių neįmanoma išsaugoti, todėl saugomos

teritorijos turi būti parenkamos taip, kad būtų išsaugomos svarbiausios ekosistemos, jų apsauga turi proporcingai apimti visus tipus, jos turi būti tolygiai pasiskirsčiusios po visą šalį. Taip pat turi būti išsaugomi tipiniai kraštovaizdžio elementai, o biologinė įvairovė – visais lygmenimis (genetiniu, populiacijų, rūšių);

2. *Pakankamumas*. Tai apima tvarkymo veiksmų kompleksiskumą ir saugomų teritorijų efektyvų ir veiksmingą tvarkymą. Taikomos priemonės turi užtikrinti gamtinių vertybių išsaugojimą ateities kartoms. Steigiant saugomas teritorijas, reikia atsižvelgti į erdvinis jų parametrus (tarp jų ir erdvinis ryšius), apsauginių zonų formavimą. Tai taip pat svarbu išsaugant gamtos vertybes;
3. *Koherentiškumas*. Naujai steigiamos teritorijos turi papildyti esamas ne tik papildomomis saugomomis teritorijomis, bet ir tvarkymo veiklomis. Esamose teritorijose tam tikros gamtotvarkos veiklos gali būti nevykdomos, tad naujai įsteigtose teritorijose tai turi būti kompensuojama, t. y. veiklos išplečiamos. Naujai steigiamų ir įsteigtų teritorijų ryšys turi užtikrinti jų vientisumą ne tik ekologiškai, bet ir ekonomiškai;
4. *Nuoseklumas*. Saugomų teritorijų steigimas ir tvarkymas turi būti tikslingas ir vykdomas nuosekliai, atsižvelgiant į IUCN rekomenduojamas kategorijas;
5. *Lėšų naudojimo efektyvumas*. Steigiant saugomas teritorijas, būtina atsižvelgti į būsimus valdymo ir teritorijų tvarkymo sąnaudas. Dėl to reikia argumentuotai nuspręsti, kiek reikia įsteigti naujų teritorijų, atsižvelgiant į piniginius ir žmogiškuosius išteklius.

Taip pat reikia išnagrinėti, kuriais atvejais tikslingiau steigti mažesnes saugomas teritorijas, kuriais – didesnes. Didelių saugomų teritorijų steigimas, tvarkymas ir valdymas yra ne tik sudėtingesnis, bet ir daug daugiau kainuojantis procesas. Tai apima ne tik praktines veiklas, bet ir kompensacijas vietos gyventojams. Vietos gyventojų interesų derinimas su apsaugos tikslais yra vienas iš svarbiausių valdant šių dienų prioritetų saugomas teritorijas. Jeigu mažesnių saugomų teritorijų steigimas tenkina prioritетinių rūšių ir buveinių ekologinius poreikius, tai tikslingiau steigti mažesnes teritorijas – taip būtų sutaupoma lėšų ir pagerėtų santykiai su vietos gyventojais. Taip pat būtina nustatyti minimalų saugomų teritorijų

skaičių ir užimamą plotą, kuris su esamais ištekliais užtikrintų veiksmingą saugomų teritorijų tvarkymą. Geriau saugoti mažesnius plotus, tinkamai bei efektyviai ir veiksmingai tvarkomus, negu didelius netvarkomus ar netinkamai tvarkomus plotus.

Kurti nacionalinių saugomų teritorijų sistemas turėtų būti vienas iš svarbiausių kiekvienos šalies tikslų. Daugelyje šalių jos jau yra sukurtos arba kuriamos. Dažniausiai jos kuriamos atsižvelgiant į istorines, kultūrinės, politines tradicijas, ekonominius ir socialinius bruožus, taip pat visuomenės požiūrį į gamtos pažinimą ir apsaugą. Kai kuriose šalyse gamtos požiūriu vertingos teritorijos buvo steigiamos laikantis gamtos saugos tradicijų ir mokslininkų rekomendacijų, dėl to biologinės įvairovės apsaugos vietovių buvo įsteigta ir ankstesniais laikais (Gotmark, Nilsson, 1992). Tačiau reikia pabrėžti, kad ne visose šalyse biologinės įvairovės apsauga gali būti saugomų teritorijų steigimo prioritetas (Bakarr, Worboys, 2006; Chape et al., 2005; Rodrigues et al., 2003). Tarptautiniai įsipareigojimai vertė šalis steigti naujas teritorijas, kuriose biologinės įvairovės apsauga tapo svarbiausiu arba vienu iš svarbiausių tikslų, tad požiūris kito. Europos Sąjungos šalyse tai įpareigojo *Buveinių ir Paukščių direktyvų* reikalavimai. Lietuvoje po 1990 m. saugomų teritorijų sistemą pradėta formuoti menkai atsižvelgiant į IUCN rekomenduojamus prioritetus, tačiau stojant į ES teko juos patikslinti ir įsteigti biologinei įvairovei išsaugoti naujų teritorijų.

Nacionalinių saugomų teritorijų sistemų kūrimas yra ne tik ilgas, bet ir sudėtingas procesas. Įsteigiant saugomas teritorijas reikia skirti nemažai lėšų: žemėms išpirkti, kompensacijoms vietos gyventojams mokėti, teritorijoms tvarkyti. Ankstesniais metais steigiamose saugomose teritorijose sutapo jų vaizdingumas ir maži ekonominiai interesai – tai buvo geras argumentas visuomenės ir ekonominiu požiūriais, kai ūkiniu požiūriu nevertingas teritorijas skiriame ne žmonių veikloms plėtoti, be to, jas buvo lengva ir nebrangu išpirkti. Steigti saugomas teritorijas produktyviose žemės ūkio, miškininkystės, žvejybos arba tankiai gyvenamose vietovėse ir ankstesniais laikais, ir dabar yra kur kas sunkiau ir brangiau. Saugomos teritorijos konkuruoja su ūkio plėtros teritorijomis, be to, tokių žemių kaina yra daug didesnė. Taigi ilgainiui susiklostė, kad intensyviai vystomose teritorijose biologinė įvairovė tapo neapsaugoma ne tik dėl žmogaus poveikio, bet ir dėl to, kad tokios teritorijos nebuvo priori-

tetinės steigiant saugomas teritorijas ir į jas nebuvo arba buvo per mažai atsižvelgiama kuriant nacionalines saugomų teritorijų sistemas (Brooks et al., 2004; Davey, 1998; Rodrigues et al., 2003).

XX a. pabaigoje, biologinę įvairovę pradėjus pabrėžti kaip apsaugos prioritetą, saugomos teritorijos imtos steigti platesniu mastu. Taip buvo vykdomi tarptautiniai reikalavimai, kita vertus, tai buvo didelis mokslininkų ir gamtosaugininkų bei visuomenės nuopelnas. Kai kuriose šalyse buvo daromas poveikis politikams, todėl pristeigta nemažai saugomų teritorijų, kurių prioritetu tapo biologinė įvairovė. Tačiau toks saugomų teritorijų steigimas, kai jos tarsi „nuleidžiamos iš viršaus“, ne visada sulaukdavo pritarimo regioniniu ir vietiniu lygmenimis. Vietinių interesų nepaisymas ir menkas bendravimas su bendruomenėmis neigiamai paveikė kai kurių šalių nacionalinės sistemos kūrimą. Saugomų teritorijų steigimas turi būti sistemiškas, o ne chaotiškas procesas. Dėl to ir tikslin-ga rengti strateginius dokumentus.

Sistemiška saugomų teritorijų atranka buvo pradėta 9-ajame ir 10-ajame praėjusio šimtmečio dešimtmečiuose (Bedward et al., 1992; Davis et al., 1999). Atrinkdama ir steigdama saugomas teritorijas, kiekviena šalis taiko nacionalines procedūras, tačiau dažnai atsižvelgdama į tarptautinius reikalavimus ir rekomendacijas. Atskiri mokslininkai papildomai nurodo atskiras steigimo gaires. Pirmuosius visuotinius sistemiškus saugomų teritorijų atrankos ir steigimo principus apibūdino R. Pressey (1998):

- būtina įvertinti esamus duomenis apie planuojamos steigti saugomos teritorijos rūšis, augalijos tipus ir buveines, vertingus kraštovaizdžio elementus, teritorijos dydį ir galimas jungtis su kitomis saugomomis vietovėmis;
- pagrindiniai steigimo tikslai turi būti pagrįsti kiekybiniais kriterijais;
- tikslai turi būti įgyvendinami atsižvelgiant į žemėnaudą;
- steigimo procesas turi būti lankstus teritorijų erdviųjų parametrų atžvilgiu;
- įsteigtos saugomos teritorijos turi tapti bendro tinklo dalimi.

Vėliau pasiūlyta, kad šalys taikytų sistemšką saugomų teritorijų atranką ir tai apimtų šiuos kriterijus (Bakarr, Lockwood, 2006; Cowling, Pressey, 2003, Rodrigues et al., 2003):

- atrankos kriterijai turi atitikti saugomų teritorijų tikslus;

- turi būti tinkamai įvertinami atrinkamų steigti teritorijų duomenys apie rūšis, buveines, teritorijos dydį ir konfigūraciją;
- atrinkamų saugoti teritorijų tikslai turi būti įgyvendinami kiek galima mažesnėmis sąnaudomis;
- atrankos procesas turi būti skaidrus;
- atrankos procese turi būti lanksčiai projektuojamos teritorijos ir kuriamas tinklas.

Be to, sistemiškai teritorijų atrankai turi būti taikoma ir būdinga:

- aiškus ir suprantamas teritorijų planavimas, t. y. suinteresuotieji asmenys turi suprasti, ką siekiama apsaugoti;
- aiški teritorijų vertė, ją svarbu tinkamai pateikti planavimo procese;
- parodytas esamų duomenų ir apsaugos tikslų ryšys;
- įrodoma, kodėl teritoriją būtina saugoti, kad būtų išvengta ginčų dėl jos steigimo;
- numatyta galimybė alternatyvas įvertinti skubiai;
- planavimo procese būtinas skaidrus dialogas su suinteresuotaisiais asmenimis ir jų grupėmis.

Sistemiškumui užtikrinti kai kurie autoriai siūlo steigimo procesą vykdyti žingsnis po žingsnio, šiais parinkimo ir steigimo etapais (Margules, Pressey, 2000):

- surinkti duomenis apie tam tikro regiono konkrečias prioritetines rūšis ir buveines ir juos įvertinti;
- nustatyti saugomų teritorijų tikslus nacionaliniu ar regioniniu lygmenimis;
- peržiūrėti ir įvertinti esamas saugomas teritorijas, ar jose užtikrinta tinkamą rūšių ir buveinių apsauga;
- atrinkti naujų saugomų teritorijų, kad būtų užpildytos spragos saugomų rūšių ir buveinių atžvilgiu;
- nustatyti, kokias saugomų teritorijų kategorijas reikia steigti;
- numatyti laikotarpį, per kurį bus galima formaliai įteisinti naujas saugomas teritorijas, taip pat įveikti visus sunkumus, susijusius su jų steigimu;
- steigiant naujas teritorijas numatyti būtinus preliminarinius gamtotvarkos veiksmus;

- atrenkant naujas teritorijas kartu vertinti, ar jų yra pakankamai norint sukurti nacionalinę ar regioninę saugomų teritorijų sistemą.

Gali būti penkios saugomų teritorijų steigimo kriterijų grupės: biologiniai, fiziniai, planavimo, projektavimo bei socialiniai. Biologiniai kriterijai apima daug kur taikomus – rūšių retumą, ekosistemų pažeidžiamumą bei reprezentatyvumą, buveinių natūralumą ir įvairovę ir kitus anksčiau minėtus. Fiziniai apima kraštovaizdžio geomorfologinius ir geologinius elementus ir bruožus. Planavimo kriterijai taikomi atrenkant naujas teritorijas pagal atskiras biomas, biogeografinius regionus, upių baseinų ribas, gamtines teritorijų ribas. Socialiniai kriterijai apima ryšį su žmonių veiklomis, vietos bendruomenių poreikiais, taip pat estetines, švietimo bei rekreacines vietovių vertes. Atrenkant ir steigiant saugomas teritorijas būtina atsižvelgti į socialinį ir ekonominį kontekstus, nes nuo jų priklauso sėkmingas įsteigimas. Tose šalyse, kur į socialinius kriterijus neatsižvelgiama arba menkai atsižvelgiama, steigti naujas teritorijas arba išpėsti jų ribas tampa problemiška. Projektavimo (teritorijų dizaino) kriterijai yra susieti ir su atskirų teritorijų, ir su viso saugomų teritorijų tinklo erdviniais parametrais ir bruožais. Šie kriterijai yra aptariami kitame poskyryje.

Tikslinga nustatyti aiškius ir išmatuojamus kiekvieno steigimo kriterijaus uždavinius (Bakarr, Lockwood, 2006). Pavyzdžiui, taikant rūšių retumo kriterijų gali būti nustatoma, kad atskira teritorija arba jos zona gali būti steigiama, jeigu jose aptinkamas tam tikros retos rūšies nustatytas individų skaičius. Tai taikoma ir atrenkant *Natura 2000* vietoves, kai konkrečioms rūšims išsaugoti įsteigiamos teritorijos, kuriose nustatytas individų skaičius. Nustačius išmatuojamus kriterijų uždavinius teritorijų atrankos procedūra tampa aiškesnė, ja galima argumentuoti įvairiems suinteresuotiesiems asmenims ir vietos bendruomenėms, kodėl konkreiti teritorija ar jos zona turi būti saugoma ir koku apsaugos statusu.

Siūloma dar daugiau kriterijų, pagal kuriuos reikia atrinkti gamtinių požiūriu vertingas teritorijas arba kertines biologinės įvairovės išsaugojimo vietoves. Kai kuriose šalyse atrenkant teritorijas buvo taikomi arba ir dabar taikomi ekologinio vertinimo metodai (Roberts et al., 2003; Spellerberg, 1992). Kai kurie iš jų yra labiau pritaikomi, bet kiti yra sudėtingi ir gali būti sunkiau pritaikomi (Wiersma, Urban, 2005). Šalys, kurios, steig-

damos naujas teritorijas, įvertino, kiek esamos saugomos teritorijos apima svarbiausių rūšių ir buveinių apsaugos vietovių ir ar jų užtenka, kiek esamos teritorijos gali reprezentuoti saugomų teritorijų tinklą, ir taikė anksčiau aprašytus kriterijus bei principus, sukūrė tarptautinius reikalavimus atitinkančias nacionalines saugomų teritorijų sistemas. Tarptautiniai ekologiniai tinklai, tokie kaip Europoje, – *paneuropinis* (visos Europos) *ekologinis* bei *Natura 2000*, iš dalies ir *Emeraldo* padeda kurti pasauliniu mastu saugomas teritorijų sistemas. JAV ir Kanadoje yra suskurti veiksmingi ir efektyviai valdomi nacionalinių parkų tinklai. Visapusiškiausios ir efektyviai valdomos bei labiausiai atitinkančios visuotinius reikalavimus yra Kanados jūrinių saugomų teritorijų sistema bei Australijos sausumos saugomų teritorijų sistema. Daugelis Afrikos šalių turi panašias į Vakarų šalių ir savitas saugomų teritorijų sistemas – jos buvo kuriamos remiantis išsivysčiusių šalių gera patirtimi ir stengiantis nekartoti klaidų, tad dalis yra gana pažangios (Hartley et al., 2007). Tai nėra vienintelės pavyzdinės saugomų teritorijų sistemos pasaulyje, kuriomis turi sekti ir kitos šalys. Kuriant sistemas nacionaliniai bruožai turi išlikti, bet būtini bendri atrankos kriterijai, steigimo ir tvarkymo principai, nes tai užtikrintų vientisos ir visuotinės saugomų teritorijų sistemos sukūrimą.

2.4.2. Steigiamų teritorijų projektavimas atsižvelgiant į erdvinius jų parametrus

Teritorijų dydžio ir kitų parametų svarbą biologinei įvairovei yra nustatę R. MacArthuras ir E. Wilsonas (1967). Vėliau, remiantis šių ekologų darbais, pradėta jų atsižvelgti atrenkant ir steigiant saugomas teritorijas. Dėl to atrenkant saugomas teritorijas steigti vadovaujama si ne tik kriterijais, nagrinėtais ankstesniame skyriuje, bet ir paremtais kraštovaizdžio ekologijos principais. Dažnai taikomi teritorijų erdviniai parametrai ir suformuluoti kriterijai. Tačiau jie ne visada rekomenduojami taikyti tarptautiniu lygmeniu (Bakarr, Lockwood, 2006; Groom et al., 2005; Forman, 1995; Lindenmayer, Hobbs, 2007). Mokslininkai siūlo į juos reikiamai atsižvelgti, norint sėkmingai įgyvendinti saugomų teritorijų įkūrimo tikslus. Saugomų teritorijų steigimo proceso vienas iš svarbių etapų yra parinkti tinkamą teritoriją ir sukurti vidinį erdvinį projektą

(t. y. ekologiškai tinkamą dizainą). Daug metų mokslininkai ir gamtosauugininkai diskutuoja dėl saugomos teritorijos dydžio – kas yra geriau – ar kelios nedidelės, ar viena didelė teritorija, kai jų saugomas plotas panašaus dydžio (Groom et al., 2005; Lindenmayer, Hobbs, 2007; Naveh, Lieberman, 1990; Wiersma, Urban, 2005). Teoriškai didelės teritorijos yra kur kas geriau, bet mažos yra tinkamesnės praktiniu, valdymo ir apsaugos atžvilgiais. Pirmiausia mažoms teritorijoms įsteigti reikia mažiau finansinių ir žmoniškųjų išteklių, taip pat laiko. O didesnėse teritorijose yra randama daugiau rūšių ir buveinių, yra didesnė galimybė išsaugoti didelį paplitimo plotą turinčias rūšis, t. y. tokios vietovės yra priimtinesnės ekologiškai. Šiuo metu diskutuoti dėl saugomos teritorijos dydžio beveik nustota, laikomasi visuotinės nuomonės, kad kiekviena saugoma teritorija yra vertinga nepriklausomai nuo dydžio. Didesnė ar mažesnė saugoma teritorija yra parenkama atsižvelgiant į esamus finansinius ir žmoniškuosius išteklius, į teisinę, ekonominę ir socialinę padėtį šalyje. Priklausomai nuo teritorijų dydžio suteikiami atitinkami finansiniai, žmogiškieji ir kt. ištekliai jiems parinkti, steigti, administruoti ir tvarkyti.

Remiantis tarptautiniais reikalavimais ir samprata, pirminis saugomų teritorijų steigimo tikslas – išsaugoti biologinę įvairovę. Tam būtina ne tik pagal tradicinius, bet ir pagal pasirinktus teritorijų erdvinius kriterijus atrinkti tinkamas teritorijas, jų dydžius, erdvines teritorijos formas, vidines zonas ir jų išsidėstymą bei ryšius. Kuriant erdvinį saugomos teritorijos projektą atsižvelgiama į tam tikrų rūšių biologinius ir ekologinius poreikius. Steigiant saugomas teritorijas pagal minėtus kriterijus, būtina atsižvelgti ir į visuomenės, ypač vietos gyventojų, poreikius, gamtos išteklių naudojimo ir kultūros tradicijas. Teritorijų tinkamas suprojektavimas, atskirų zonų bei jų apsaugos ir tvarkymo reglamentavimas turės mažesnę neigiamą poveikį ribojant ūkines veiklas vietos gyventojams. Tinkamai suprojektuota saugoma teritorija dera su tradicine žemėnauda.

R. Formano teigimu (1995), atrenkant ir projektuojant saugomas teritorijas labai svarbūs erdviniai elementai. Tai santykinai homogeniški teritorijos vienetai, tokie kaip sklypai, ekotopai, atskiros ekosistemos, jų išdėstymas bei tarpusavio ryšiai. Teritorijos dydis, heterogeniškumas, elementų vertingumas, artimiausia aplinka, erdviniai atskirų saugomų teritorijų ir vidiniai sklypų, elementų ar zonų ryšiai, apsaugos zonų išsky-

rimas ir kiti yra labai svarbūs atrenkant teritorijas ir jas projektuojant. Be R. Formano, šių elementų ir jų tarpusavio ryšio svarbą biologinei įvairovei išsaugoti yra nustatę ir kiti kraštovaizdžio ekologai bei biologinės gamtos saugos mokslininkai (Groom et al., 2005; Hambler, 2004; Lindenmayer, Hobbs, 2007; Naveh, Lieberman, 1990; Pullin, 2002; Rothey et al., 2003; Willis E., 1984). Svarbiausi teritorijų parametrai yra jų dydis, heterogeniškumas, erdviniai elementų parametrai, jų konfiguracija, išsidėstymas.

Saugomų teritorijų dydis. Kaip jau minėta, didelėse teritorijose lengviau išsaugoti didesnę rūšių ir buveinių įvairovę negu mažose. Daugelis mokslininkų tai yra įrodę ir to, ko gera, neverta neigti, bet yra ir įvairių diskutuotinių aspektų. Teritorijos dydis labai svarbus tokioms gyvūnų rūšims, kurių gyvenamasis plotas yra didelis. Tačiau vien teritorijos dydis dar negarantuoja, kad bus išsaugotos atskiros rūšys. Vienos rūšys gyvena didelėse homogeniškose ekosistemose, kitos veistis renkasi vieną ekosistemos tipą, maistui ieškoti – kitą ar kelias, ilsėtis ar migruoti – dar kitas. Gyvenamasis rūšių plotas gali būti panašus, tačiau projektuojant saugomas teritorijas būtina atsižvelgti ir į atskirų rūšių poreikius (Lamberson et al., 1994; Lindenmayer, Hobbs, 2007). Vienos rūšys gali sėkmingai gyvuoti nedidelio ploto teritorijose, bet joms reikalingi kiti teritorijos elementai. Taigi vien teritorijos dydis apsaugos problemų neišsprendžia. Mokslininkai yra nustatę, koks minimalus plotas reikalingas kai kurioms rūšims. Didelių teritorijų reikalaujančioms rūšims steigti mažas ar dideles, bet fragmentuotas teritorijas netikslinga. Kitos rūšys prisitaikysios gyventi mažose teritorijose, dėl to joms užtenka įsteigti mažus draustinius arba jos gali egzistuoti ir dideliame fragmentuotame plote. Dalis sėslių rūšių tam tikrą laikotarpį gali sėkmingai gyventi ir nedidelio ploto teritorijose, bet ilgai, nesant jungiamųjų teritorijų elementų, kinta atskirų populiacijų genetinė įvairovė ir dėl to tokioms rūšims gresia išnykimas. Apskritai teritorijos dydis yra vienas svarbiausių saugomų vietovių aspektų, bet vien dydis apsaugos problemų neišsprendžia – būtina atsižvelgti ir į kitus erdvinius kraštovaizdžio elementus. Vis dėlto daugelio rūšių atžvilgiu didelius gamtos plotus išsaugoti svarbiau nei daugiau mažų, nes dideliuose dėl natūralaus mozaikiškumo yra ir atskyrų sklypų, tinkančių ir mažesnes teritorijas mėgstančioms rūšims.

Teritorijos heterogeniškumas. Gamtos saugos atžvilgiu, heterogeninės (mozaikiškos) teritorijos yra svarbesnės už homogenines, nes jose gali

būti didesnė buveinių įvairovė, daugiau ekotonų, kartu ir rūšių (Groom et al., 2005). Heterogeninėse vietovėse vienos rūšys pasirenka vienus buveinių tipus, kitos – kitus, taigi bendras rūšių skaičius yra didesnis. Teoriškai homogeninėse teritorijose būna daugiau rūšių, nors realiai gali būti ir mažiau rūšių, bet jos yra jautresnės aplinkos fragmentacijai ir kitiems pokyčiams, dėl to gamtos saugos požiūriu jos yra prioritetinės. Kita vertus, heterogeninės teritorijos yra jautresnės išorės poveikiams, dinamiškesnės erdvės ir laiko atžvilgiu, t. y. jose pokyčiai tampa matomi greičiau negu homogeninėse. Dažniausiai rūšys, gyvenančios heterogeninėse teritorijose, yra geriau prisitaikiusios prie aplinkos negu homogeninėse, tad, didėjant teritorijos mozaikiškumui, šios rūšys iš jos pasitraukia arba išnyksta. Teritorijų heterogeniškumą ir dinamiškumą didina ir natūralūs, ir antropogeniniai veiksniai. Natūralūs veiksniai – tai gaisrai, vėtros, potvyniai, masiniai vabzdžių antskrydžiai ir pan.; jie yra stichiški, pakeičiantys atskiras vietovės dalis, bet prie jų biologinė įvairovė yra prisitaikiusi. Prie žmogaus sukeltų teritorinių pokyčių rūšys prisitaiko sunkiau. Kiekviena rūšis gali egzistuoti tam tikrame ploto vienetė, tad ją sumažinus rūšys išnyksta. Steigiant saugomas teritorijas, būtina atsižvelgti į teritorinius konkrečių rūšių poreikius, tad minimalus plotas neužtikrins vienos ar kitos rūšies išgyvenimo, turint omenyje galimus pokyčius ateityje. Yra daug atvejų, kai tam tikrai rūšiai išsaugoti saugomos teritorijos įsteigiamos mažiausiame rūšiai reikalingame ploto vienetė. Tokiu atveju apsauga ir teritorijos tvarkymas turi būti vykdomas atsižvelgiant į tos rūšies poreikius bei užtikrinant, kad nebus neigiamo išorės poveikio (plotų sumažėjimo, buveinių pokyčių, taršos padidėjimo ir pan.). Dinamiškesnės ir plastiškesnės gyvūnų rūšys saugomoje teritorijoje gali paplisti po panašias buveines gretimuose plotuose. Dalis rūšių gali būti aptinkamos skirtingose buveinėse įvairiais sezonais. Teoriškai įmanomas įvairus teritorijos heterogeniškumą palaikantis manipuliavimas, bet dažniausiai praktiškai tai atlikti sunku. Paprastai steigti saugomas teritorijas rekomenduojama homogeniškesnėse vietovėse, nes dėl žmonių veiklos gali padidėti jos mozaikiškumas. Draustiniai gali būti steigiami ir nedidelio ploto homogeninėse teritorijose, bet tam yra būtina aktyvi apsauga.

Erdiviniai teritorijos elementų parametrai. Išoriniai ir vidiniai teritorijos elementų erdiviniai parametrai yra svarbus veiksnys projektuojant

naujas saugomas teritorijas (Groom et al., 2005; Hambler, 2004; Forman, 1995; Pullin, 2002). Svarbiausi erdviniai parametrai yra teritorijos ar jos vidinių elementų, sklypų forma, ribos, perimetras, teritorijos ploto ir perimetro santykis. Vienodo ploto, bet skirtingų formų teritorijose rūšių skaičius skiriasi. Esant vienodam perimetrui vienos teritorijos yra ištįsusios, atstumas nuo centro iki pakraščio yra nedidelis, tad išorės poveikis tokioms teritorijoms yra didesnis ir rūšių skaičius bei sudėtis bus kitokia nei to paties perimetro, bet kompaktiškose teritorijose. Tokiose teritorijose gyvena vadinamąjį pakraščio efektą toleruojančios rūšys: jos plastiškiau reaguoja į išorės poveikius, taip pat dažnai būna gyvūnų rūšių, kurios veisiasi vienoje buveinėje, o maitinasi – kitose.

Kitos rūšys yra jautrios išorės poveikiui ar kitiems veiksniams, tad jos renkasi atokesnes nuo pakraščio vietas. Teritorijas arba jų vidines zonas svarbu parinkti ir pagal atskirų elementų išsidėstymą. Parinkti atskirų teritorijos elementų formas ir išsidėstymą įmanoma tais atvejais, kai yra galimybė pasirinkti, kuriuos elementus įtraukti į saugomą teritoriją, o kurių – ne (tuomet jie tampa nesaugomi).

Jungiamieji kraštovaizdžio elementai, arba ekologiniai koridoriai, yra būtini, norint užtikrinti gyvūnų migraciją bei sėslių rūšių plitimą iš vienos teritorijos (zonos) į kitas. Tokie elementai sujungia atskirus elementus ir saugomos teritorijos viduje, ir atskirose teritorijose. Jų dydis priklauso nuo paskirties. Ekologiniai koridoriai sujungia atskiras saugomas teritorijas į vientisą tinklą regioniniu ar nacionaliniu mastu arba suformuoja vietinį ekologinį tinklą saugomoje teritorijoje. Steigiant naujas saugomas teritorijas, reikia atsižvelgti į esamus jungiamuosius elementus, kuriais remiantis ateityje gali būti sukuriami išstiniai ekologiniai koridoriai.

Natūralūs ir modifikuoti kraštovaizdžio elementai. Didesnėse saugomose teritorijose yra ir natūralių ar pusiau natūralių (pelkės, pievos, miškai ir pan.), ir modifikuotų arba žmogaus pakeistų ar sukurtų (keliai, gyvenvietės, žemės ūkio plotai ir pan.) elementų. Mažose teritorijose, tokiose kaip gamtiniai draustiniai, modifikuotų elementų gali ir nebūti. Paprastai saugomos teritorijos yra tuo vertingesnės, kuo mažiau turi modifikuotų elementų. Projektuojant saugomas teritorijas, svarbu modifikuotus elementus tinkamai inkorporuoti, kad jie turėtų kuo mažesnę neigiamą poveikį aplinkai, pvz.: sukurti apie juos apsaugos zonas, padaryti kelių pralaidas, įgyvendinti

taršos prevencijos priemonės teritorijoje ir už jos ribų ir pan. Draustinių teritorijas į dalis gali dalyti ne tik fiziniai dariniai, pavyzdžiui, keliai, elektros linijos, bet ir gamtiniai, pavyzdžiui, invazinės rūšys (lubinai, Sosnovskio barščiai), besiskverbiantys į pusiau natūralias pievas. Infrastruktūrinių darinių poveikį galima sumažinti, bet jų negalima pašalinti. Gamtinius darinius kaip invazines rūšis galima šalinti arba valdyti gamtotvarkos priemonėmis. Suformuoti nedidelę apsauginę juostą turėtų būti suplanuota prieš įsteigiant draustinį – tai sumažintų neigiamą aplinkos poveikį.

Panašių problemų kyla ir didelėse heterogeninėse teritorijose, kai atskiri natūralūs ar pusiau natūralūs kraštovaizdžio elementai yra tarp modifikuotų elementų. Teoriškai sumažinti neigiamą modifikuotų elementų poveikį jiems galima ir didelėse teritorijose, bet praktiškai tai padaryti gali būti sunku dėl ekonominių ir socialinių priežasčių. Mažose teritorijose tai įgyvendinti paprasčiau.

Apsauginės zonos. Projektuojant naujas saugomas teritorijas, būtina numatyti ir visos teritorijos apsaugos, ir jos vidaus elementų zonas, jei teritorija yra heterogeninė. Apsauginių zonų plotis turi būti skirtingas – tai priklauso ir nuo fizinės aplinkos, ir nuo ekologinių atskirų rūšių poreikių. Paprastai apsauginės zonos yra projektuojamos apie saugomas teritorijas daugelyje šalių.

Teritorijos zonuojamos dažniausiai prieš įsteigiant saugomas teritorijas. Atskiros zonos išskiriamos ne tik pagal jų funkcijas, susiklosčiusią tradicinę žemėnaudą, bet ir pagal erdvinius teritorijų parametrus. Jų svarba išsaugant biologinę įvairovę yra labai didelė, dėl to tinkamas vidinis zonavimas daugeliu atvejų prisideda prie konkrečių saugomų teritorijų kategorijų tikslų įgyvendinimo.

2.4.3. Saugomų teritorijų steigimo optimizavimas: ar jų užtenka?

Saugomų teritorijų atranka ir steigimas yra kompleksinis procesas, apimantis ne tik politinius, teisinius, ekologinius, bet ir socialinius ekonominius aspektus. Dažniausiai jas atrenkant ir steigiant vadovaujamosi iškeltais tarptautiniais saugomų teritorijų steigimo tikslais išsaugoti biologinę įvairovę. Tam tikslui laikomasi pasirinktų kriterijų, kurie tinkamiausiai leidžia atrinkti saugomas teritorijas arba padidinti jų plotus. Be to,

saugomoms teritorijoms arba jų dalims, remiantis kiekvienos šalies teisės aktais, gali būti sušvelnintas apsaugos statusas arba jos gali tapti nesaugomos, išbraukiamos iš saugomų teritorijų sąrašo. Taip nutinka, kai teritorijos ar jų dalys praranda gamtosaugos vertę ir negali įgyvendinti saugomai teritorijai iškeltų tikslų. Saugomos teritorijos statuso panaikinimas pasaulyje nėra dažnas reiškinys, nes joms naujai įsteigti reikia daug išteklių bei vietos bendruomenių sutikimo. Dažniau viena kategorija pakeičiama kita, kai nacionaliniam parkui, priskirtam prie rezervatų I b kategorijos, gali būti suteikiama nacionalinio parko II kategorija arba ne taip griežtai reglamentuota kraštovaizdžio saugomos vietovės V kategorija.

Steigiant naujas teritorijas tikslinga kurti saugomų teritorijų sistemą taip, kad būtų pasiekta atskirų kategorijų pusiausvyra, kuri leistų įgyvendinti saugomoms teritorijoms keliamus tikslus. Kiekvienam regione arba šalyje turi būti adekvatus I–IV kategorijų saugomų teritorijų skaičius ir užimantis plotas. Tačiau griežtų reikalavimų, kiek saugomos teritorijos turi sudaryti bendro šalies ploto, nėra. Tikslinga kiekvienoje sistemoje turėti šių keturių kategorijų ne mažiau kaip 10 proc. viso regiono ar šalies ploto. V ir VI kategorijos yra labiau skirtos darniai teritorijų plėtrai nei biologinei įvairovei išsaugoti, dėl to jų svarba yra menkesnė. Norint ši tikslą pasiekti, reikia nacionalines saugomas teritorijas suskirstyti į tarptautines IUCN kategorijas.

Šiuo metu pasaulyje yra per 100 000 įvairių saugomų teritorijų, arba 12,9 proc. viso žemės sausumos ploto, ir tik 5,8 proc. skirta vien biologinės įvairovės apsaugai (Jenkins, Loppa, 2009; UNEP-WCMC, 2008). Taip yra ir dėl to, kad didelius plotus užimančiose teritorijose (pagal IUCN V ir VI kategorijas) biologinės įvairovės apsauga nelaikoma svarbiausiu ar vieninteliu prioritetu. Pažymėtina, kad tik 0,5 proc. užima jūrinės saugomos teritorijos. Saugomų teritorijų užimamas plotas ir skaičius labai padidėjo per pastarąjį dvidešimtmetį, nes prieš dešimtmetį jų plotas užėmė tik apie 9 proc. Saugomų teritorijų pasiskirstymas pasaulyje nėra tolygus ir pagal plotus, ir pagal atskiras kategorijas. Tarptautinė gamtos apsaugos sąjunga (IUCN) yra rekomendavusi, kad kiekvienam sausumos biome saugomų teritorijų būtų įsteigta ne mažiau kaip 10 proc. viso jo ploto. Šiuo metu atskiruose biomuose jų plotas svyruoja nuo 5 proc. iki 25 proc., o 6 biomuose iš 14 yra mažiau nei 10 proc. (Jenkins, Loppa, 2009;

UNEP-WCMC, 2008; WDP, 2009). Dideli svyravimai yra ir atskiruose biogeografiniuose regionuose bei ekoregionuose. Be to, svarbu paminėti, kad skirtingi šaltiniai nurodo skirtingus plotus, o tai lemia, kad ne visos saugomos vietovės yra įvertinamos kaip saugomos teritorijos, nes jos negali būti prilyginamos tarptautinėms saugomų teritorijų kategorijoms arba neatitinka keliamų reikalavimų (Zimmerer et al., 2004). Austrijoje nacionaliniu lygmeniu saugoma 27 proc. visos šalies ploto ir tik 16 proc. yra pripažintos kaip IUCN kriterijus atitinkančios saugomos teritorijos [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-05-10]. (<http://www.umeltbundesamt.at>). Lietuvoje šiuo metu saugomos teritorijos sudaro 15,64 proc. [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-10-28]. <<http://www.vstt.lt/VI/index.php#r/188>>, o įskaitant gamtinio karkaso teritorijas – 61,4 proc. bendro Lietuvos ploto (gamtinis karkasas nėra priskiriamas saugomų teritorijų kategorijai, bet turi specialų apsaugos režimą). Tačiau Lietuvoje nevertinta, kurios saugomos teritorijos atitinka IUCN kategorijų kriterijus, kurios ne. Pasaulyje yra daug šalių, kuriose nacionaliniu lygmeniu jos yra saugomos, o tarptautiniu – nripažintos, tad tiksliai nustatyti faktinę padėtį sunku. Dėl to tiksliausia naudotis Pasaulio saugomų teritorijų duomenų baze (WDP), nors ir į ją ne visos teritorijos įtrauktos. Tai atsitinka ne tik dėl minėtų priežasčių, bet ir dėl nepakankamai tikslios saugomų teritorijų apskaitos įvairiose pasaulio šalyse.

Diskusijos dėl optimalaus saugomų teritorijų tinklo egzistavimo pasauliniu ir nacionaliniu lygmenimis, siekiant įvykdyti saugomoms teritorijoms iškeltus tikslus, vyksta įvairiuose tarptautiniuose forumuose, diskutuoja mokslininkai ir gamtosaugininkai. Atsižvelgiant į tai, kad svarbiausias saugomų teritorijų tikslas yra išsaugoti biologinę įvairovę, optimizuoti esamą saugomų teritorijų tinklą reikia nustačius esamos sistemos spragas. Įvertinus, kad vienos ar kitos rūšys nėra apsaugotos, būtina steigti naujas saugomas teritorijas arba išplėsti esamų ribas. Pasauliniu mastu tokia spragų (trūkumų) analizė neatlikta, bet nacionaliniu lygmeniu tai daroma, nors dažniausiai ne institucijų, atsakingų už saugomų teritorijų politiką ir valdymą. Pažymėtina, kad panaši analizė atliekama siekiant įvertinti saugomų teritorijų valdymo efektyvumą ir pasauliniu, ir nacionaliniu mastu, tačiau nekeliamas klausimas, ar šių teritorijų užtenka (žr. 5 skyrių). Dažniausiai analizės atlieka mokslininkų

grupės – savo iniciatyva, atskirais atvejais – atsakingų institucijų užsakyму. Analizuojamos ir sistemos, ir atskirų teritorijų valdymo spragos. Dažniausiai vertinama, ar netrūksta saugomų teritorijų atskiroms rūšims išsaugoti, ar saugomų teritorijų plotas, jų projektas, atskirų zonų dydžiai, apsaugos statusas gali užtikrinti tikslinių rūšių bei teritorijų steigimo ir apsaugos tikslų įgyvendinimą.

Ar užtenka gamtinių požiūriu vertingų saugomų teritorijų, ar jos tinka biologinei įvairovei išsaugoti, vertino įvairios daugelio šalių tarptautinės ir nacionalinės institucijos, dėl to sunku tai išsamiai apžvelgti. Vieni autoriai vertinti taiko vienus teritorijų steigimo, skaičiaus ir ploto optimizavimo kriterijus, kiti kitus, nes vienodų nėra (Jacobsen, Thorsen, 2010; Leverington et al., 2008; Selman, 2009; Strangle et al., 2006). Taip pat atlikta įvairių vertinimų pagal atskiras biomas ar ekosistemas, pavyzdžiui, jūrines saugomas teritorijas (Claudet J., 2011; Roberts et al., 2003), Europos miškų saugomas teritorijas (Branquart et al., 2008; Smith, Gillett, 2000). Apskritai saugomų teritorijų daugėja, plotai didėja, bet vietovių, skirtų bioįvairovei išsaugoti, pasauliniu mastu daugėja lėčiau (Jenkins, Joppa, 2009). Europos Sąjungos šalyse, įgyvendinant *Buveinių ir Paukščių direktyvas*, bioįvairovei išsaugoti skirtų teritorijų *Natura 2000* skaičius ir plotai padidėjo. JAV buvo vertinta, ar pakankamai įsteigta nacionalinių parkų, ir nustatyta, kad jų trūsta, norint išsaugoti reprezentacines ekosistemas (Noss, 1996; Wright et al., 1994). Kanadoje buvo vertinama, ar gamtinių draustinių sistema yra pakankama, kad užtikrintų biologinės įvairovės išsaugojimą atskiruose regionuose, ar ji tinkamai reprezentuoja saugomas ekosistemas ir rūšis, ar draustinių plotų užtenka, kokių dydžių turi būti steigiamos saugomos vietovės (Rothley et al., 2004; Warman et al., 2004; Wiersma, Nudds, 2009; Wiersma, Urnan, 2005). Nustatyta, kad esamas draustinių tinklas per mažas biologinės įvairovei apsaugoti, norint įgyvendinti saugomų teritorijų tikslus ir strategijas, dažnai draustiniai yra per maži, kad būtų užtikrinama tinkama apsauga. Pasiūlyta peržiūrėti dalies draustinių ribas, vienur praplečiant teritorijas, kitur tam tikrą teritorijos dalį teisės aktais nustatyta tvarka panaikinti saugomos teritorijos statusą, dar kitur – parengti naują teritorijos vidaus projektą. Nustatyta, kad atrenkant ir steigiant naujas teritorijas reikia vadovautis tikslinių rūšių apsaugos poreikiais.

Anglijoje buvo atlikta spragų (trūkumų) analizė norint išsiaškinti, ar netrūksta gamtinių teritorijų, skirtų biologinei įvairovei išsaugoti (Hopkins et al., 2000; Oldfield et al., 2004). Buvo vertinami nacionaliniai gamtiniai draustiniai ir moksliskai vertingos teritorijos (angl. trumpinys SSSI). Vertinimo metu šios teritorijos sudarė tik apie 10 proc. visos Anglijos teritorijos, tačiau dalis draustinių ar atskiros jų zonos įsteigti gamtiniu požiūriu nevertingose teritorijose. Dėl to tinkamų bioįvairovei išsaugoti vietovių yra daug mažiau. Tokias tendencijas atskleidė ir ankstesni gamtiškai vertingų teritorijų vertinimai (Leader-Williams et al. 1990). Anglijoje steigiant *Natura 2000* vietoves naujų saugomų teritorijų nebuvo tiek daug įsteigta kaip kitose šalyse, nes dauguma moksliskai vertingų teritorijų, tokių kaip nacionaliniai gamtiniai ir vietiniai draustiniai, atitiko *Natura 2000* keliamus kriterijus. Tačiau buvo įsteigta daugiau kitų saugomų teritorijų, tai pat ir jūrinių. Dabartiniu metu Anglijoje įvairios teritorijos bei teritorijos, saugomos įvairiais teisės aktais ar pagal ilgalaikes sutartis, bet neturinčios saugomų teritorijų statuso, sudaro 36,93 proc. visos sausumos ploto (Lawton et al., 2010).

Atskirose šalyse buvo vertinama, kokia natūralių ar pusiau natūralių teritorijų, ekosistemų, buveinių ar net augalijos tipų dalis yra saugoma. Anglijoje nustatyta, kad daugelio natūralių ir pusiau natūralių teritorijų tipų yra saugoma tik 2 –6 proc., vadinasi, nesiekia visuotinai rekomenduojamo 10 proc. rodiklio (Oldfield et al., 2004). JAV buvo vertinama, kiek saugoma augalijos tipų, ir nustatyta, kad daugumos augalijos tipų taip pat yra saugoma mažiau nei 10 proc. (Caicco et al., 1995). Atliekant vėlesnius tyrimus taip pat nustatytas per menkas saugomų ekosistemų ar buveinių plotas nuo viso esamo šalyje (Apostolopoulou, Pantis, 2009; Cafaro, Primack, 2001; Chape et al., 2005; Hartley et al., 2007; Jenkins, Joppa, 2009; Leverington et al., 2008; Wiersma, Urban, 2005).

Natura 2000 vietovių steigimas prisidėjo prie biologinei įvairovei išsaugoti svarbių teritorijų skaičiaus ir ploto padidėjimo Europos Sąjungos šalyse. Buveinių ir paukščių apsaugai svarbioms teritorijoms steigti taikomi nustatyti kriterijai ir reikalavimai pagal atskirus direktyvų priedus. Šalims, įsteigusioms saugomų teritorijų, kurių plotas sudaro daugiau nei 5 proc. viso šalies ploto, taikomi švelnesni reikalavimai (EC, 2000; EEB, 1992; Scheuer, 2005). Buveinių apsaugai svarbių teritorijų skaičiaus ir ploto padidėjimą le-

mia biogeografiniai seminarai, kuriuose nustačius, kad gera (tinkama) tam tikros Europos svarbos buveinės ar rūšies apsaugos būklė neužtikrinama, šalys įpareigojamos įsteigti daugiau teritorijų. Tačiau direktyvos nenurodo, kurią šalies teritorijos dalį steigti kaip *Natura 2000* vietoves. Jų trūkstant būtina įsteigti daugiau ir tik tinkamų. Apskritai įgyvendinat šių direktyvų reikalavimus padaugėjo bioįvairovės išsaugojimo požiūriu vertingų teritorijų, bet atskirose šalyse skirtingai. Ypač padidėjo jūrinių paukščių apsaugai, šiek tiek mažiau – buveinių apsaugai svarbių teritorijų. Iš dalies tai susiję su paprastesne steigimo procedūra, nes daugiausia žemių nuosavybė yra valstybinė, išskyrus pakrantes ir salas. Nors atskiros šalys ir tenkina ES reikalavimus, bet dalis mokslininkų ir visuomenių organizacijų atlieka nepriklausomus vertinimus ir yra nustatomi trūkumai, steigiant *Natura 2000* vietoves. Tokių spragų aptikta ne vienoje šalyje.

Saugomų teritorijų ploto ir skaičiaus didėjimo pasauliniu mastu tendencija yra akivaizdi. Tačiau problema yra ta, kad pasaulyje daugėja tokių teritorijų, kurias įsteigti yra paprasčiau. Tokiose teritorijose mažiau reglamentuojamos žmonių veiklos, skatinama darni teritorijų plėtra ir išteklių naudojimas, dėl to vietos bendruomenės neprieštarauja tam, kad būtų steigiamos saugomos teritorijos. Dažniausiai tai būna saugomos kraštovaizdžio ir jūrų akvatorijų teritorijos (V kategorija) bei tvarkomos gamtos išteklių vietovės (VI kategorija), užimančios didelius plotus, o bioįvairovei išsaugoti skirtų zonų yra nedaug. Kurti nacionalinius parkus sunkiau, tačiau pastaraisiais metais jų buvo steigiama tose šalyse, kuriose jų trūko arba iš viso nebuvo. Vienas iš svarbiausių šios kategorijos teritorijų tikslų – išsaugoti ir biologinę įvairovę, todėl jų steigimas atitinka keliamus tarptautinius saugomų teritorijų steigimo reikalavimus.

Kiek procentų šalies ploto turi būti saugoma, vienareikšmiškai atsakyti negalima. Dirbtinis saugomų plotų didinimas keliamų tarptautinių steigimo reikalavimų neatitiks. Norint atitikti tarptautinius reikalavimus, teritorijos turi būti steigiamos siekiant išsaugoti ne tik biologinę įvairovę, bet svarbiausia – kertines rūšis ir ekosistemas. Be to, teritorijos turi būti steigiamos pagal visuotinai priimtus atrankos ir steigimo kriterijus. Pasaulyje įsteigta daugybė saugomų teritorijų, kurios buvo atrenkamos pagal estetinius kraštovaizdžio kriterijus, tinkamumą rekreacijai ir pan., t. y. pritaikytos žmonių laisvalaikio poreikiams. Yra daug teritorijų, ku-

rių įsteigimas – gamtos apsaugos ir žmonių poreikių naudojant gamtos išteklius kompromisas. Išnagrinėjus įvairius saugomų teritorijų steigimo reikalavimus, galima daryti prielaidą, kad ne mažiau kaip 10 proc. turėtų būti biologinės įvairovės apsaugai skirtų teritorijų, ypač įsteigtų retoms, nykstančioms bei kertinėms rūšims ir ekosistemoms. O teritorijų, skirtų žmonių laisvalaikio poreikiams tenkinti ir gamtos ištekliams darniai naudoti, steigimas turėtų priklausyti nuo kiekvienos šalies pajėgumų ir tam tinkamų vietovių parinkimo.

Įvertinus bioįvairovei išsaugoti tinkamų teritorijų atitiktį, tikslinga nevertingoms saugomoms teritorijoms arba jų atskiroms dalims nustatytą šalies tvarką pakeisti – išbraukti jas iš saugomų teritorijų sąrašo (Groom et al., 2005; Lindenmayer, Hobbs, 2007; Noss, 1996; Pressey, 1994; Pullin, 2002). Tačiau tokiais atvejais būtina įsteigti naujas saugomas teritorijas, skirtas retoms, nykstančioms ir kertinėms rūšims, buveinėms bei ekosistemoms saugoti. Tarptautinių saugomų teritorijų steigimo reikalavimų neatitinkančios teritorijos gali būti saugomomos įvairiems žmonių poreikiams tenkinti. Tačiau tai įmanoma, jeigu saugomų teritorijų strateginiuose dokumentuose ar politinėse deklaracijose nenurodytas procentinis šalies saugomas plotas, kurio viršyti negalima.

2.5. Tarptautinių nevyriausybinių organizacijų vaidmuo valdant saugomas teritorijas pasauliniu mastu

Tarptautinių gamtos saugos organizacijų vaidmuo, kuriant saugomų teritorijų valdymo politiką, yra didžiulis. Visų pirma tai Jungtinių Tautų aplinkos (UNEP), Jungtinių Tautų švietimo, mokslo ir kultūros (UNESCO) bei Jungtinių Tautų vystymo (UNDP) programos. Šios programos buvo įsteigtos kaip programos, tačiau tapo atskiromis savarankiškoms tarptautinėmis institucijomis. Remiantis jomis sprendžiami visuotiniai klausimai, priimamos strategijos, numatomi saugomų teritorijų plėtros metmenys. Tačiau, be jų, nevyriausybinių organizacijų (NVO) vaidmuo kuriant saugomų teritorijų politiką ir tas teritorijas valdant taip pat labai svarbus. Jos dalyvauja kaip vieni iš svarbiausių suinteresuotųjų asmenų. NVO ypač aktyviai dalyvauja pasauliniuose kongresuose, konferencijose ir kituose susitikimuose. Itin aktyvios jos tapo per pastaruosius 30 metų.

1972 m. pirmajame pasaulio šalių Žmogaus aplinkos konferencijoje Stokholme dalyvavo tik 134 NVO, o 2002 m. Johannesburgo pasaulio šalių viršūnių susitikime – apie 3 000 NVO. Tai rodo ne tik jų didesnę aktyvumą, bet didėjantį jų vaidmenį tarptautinėje arenoje (Borrini-Feyerabend et al, 2006). Didelė dalis jų buvo aplinkosaugos NVO, veikiančios saugomų teritorijų politikos ir valdymo srityse. Svarbios yra ir tarptautinės, ir nacionalinės NVO, tačiau didžiausią įtaką turi didelės tarptautinės gamtosaugos nevyriausybines organizacijos.

Tarptautinė gamtos apsaugos ir gamtos išteklių sąjunga, dažniau vadinama Tarptautinė gamtos apsaugos sąjunga, dar vadinama Pasaulio gamtos apsaugos sąjunga (IUCN – *International Union for Nature Conservation*), yra kompetentingiausia pasaulyje organizacija gamtos apsaugos srityje. Ji įkurta 1948 m., o steigėjos buvo UNESCO, įvairios tarptautinės ir nacionalinės gamtosaugos organizacijos. Šiuo metu sąjungos narės yra daugiau kaip 1 000 vyriausybinių ir nevyriausybinių organizacijų iš 160 valstybių. Taigi sąjunga priima sprendimus atsižvelgdama į savo narių poreikius ir nuomones, o įvairių kongresų ar susirinkimų metu kolegialiai priimti nutarimai yra lengviau įgyvendinami atskirose šalyse. 1960 m. IUCN įkūrė Nacionalinių parkų komisiją, vėliau buvo pervadinta į Nacionalinių parkų ir saugomų teritorijų komisiją, o nuo 1996 m. vadinama Pasaulio saugomų teritorijų komisija (WCPA). Šios komisijos veikla ir jos indėlis yra labai svarbus saugomų valdant teritorijas pasauliniu lygiu. IUCN nuo 1962 m. organizuoja pasaulinius nacionalinių parkų ir saugomų teritorijų kongresus. IUCN yra įkūrusi pasaulio saugomų teritorijų programą, retų rūšių apsaugos, teisės, ekonomikos ir socialinės politikos bei kitas komisijas, kurios taip pat aktyviai dalyvauja kuriant saugomų teritorijų politiką ir tas teritorijas valdant.

Tarptautinė gamtos apsaugos sąjunga prieš penkiasdešimt metų ėmėsi iniciatyvos organizuoti pasaulines konferencijas įvairiais saugomų teritorijų valdymo klausimais. Pirmoji nacionalinių parkų konferencija įvyko 1962 m. (Sietle, JAV), antroji – 1972 m. Jeloustono nacionaliniame parke, t. y. praėjus šimtui metų nuo jo įkūrimo. 1982 m. pradėti organizuoti pasauliniai nacionalinių parkų kongresai – 1982 m. (Balio saloje, Indonezija). Penktasis pasaulinis renginys – pasaulio parkų kongresas – buvo organizuotas 2003 m. Durbane, Pietų Afrikos Respublikoje (IUCN,

2010). Šiame pasauliniame susitikime buvo priimtos saugomų teritorijų valdymo XXI a. gairės ir metmenys. Apie kongreso svarbą rašomą įvairiuose monografijos skyriuose. 1979 m. IUCN iniciavo Pasaulio gamtos saugos stebėsenos (monitoringo) centro (*World Conservation Monitoring Centre* – WCMC) įkūrimą. Centras 1988 m. tapo nepriklausoma Jungtinės Karalystės organizacija, o nuo 2000 m. tapo UNEP ekspertų organizacija. Centras kartu su IUCN Pasaulio saugomų teritorijų komisija yra įsteigę Pasaulio saugomų teritorijų duomenų bazę, kurioje yra duomenys iš 185 šalių (IUCN, 2010). Ši duomenų bazė yra svarbus instrumentas, kaupiantis informaciją apie pasaulio saugomas teritorijas.

Valdant saugomas teritorijas svarbų vaidmenį pasauliniu lygmeniu atlieka ir daug kitų organizacijų. Reikia paminėti Pasaulio gamtos fondą (WWF), kurio saugomų teritorijų valdymo bei retų ir saugomų rūšių apsaugos veiklos apima daugelį pasaulio šalių. JAV įsteigta Gamtos saugos tarnyba (*The Nature Conservancy*, TNC) iniciavo tarptautinių gamtos saugos organizacijų koalicijos įsteigimą (*Conservation Measures Partnership*, CMP). Koaliciją sudaro žymiausios pasaulio nevyriausybinės organizacijos: Laukinės gamtos apsaugos draugija (*Wildlife Conservation Society* – WCS), Pasaulio gamtos fondas (WWF), Tarptautinės gamtos apsaugos sąjungos pasaulio saugomų teritorijų komisija, Tarptautinis gamtos saugos fondas (*Conservation International*), Afrikos laukinės gamtos fondas ir kt. Koalicija yra parengusi saugomų teritorijų tvarkymo standartus, jais remiantis pasauliniu mastu įgyvendinami gamtotvarkos programos ir projektai, atliekami saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimai ar gamtos saugos auditai. Europos lygmeniu aktyvios yra Europos parkų federacija (*Europarc*), Europos saugomų teritorijų ir tvarkomų vietovių asociacija (*Eurosite*), saugomų teritorijų tinklas (PAN parks) ir kt.

Nevyriausybinės organizacijos ne tik dalyvauja kuriant politiką, saugomų teritorijų valdymą darant veiksmingesnį, bet ir remia saugomų teritorijų steigimą, jų tvarkymą, taip pat yra daugelio saugomų teritorijų savininkės ar valdytojos. Taigi nevyriausybinės gamtos saugos organizacijos, be tarptautinių organizacijų ar valstybinių institucijų, yra vieni iš svarbiausių veikėjų valdant saugomas teritorijas pasauliniu lygmeniu.

3. ŠIUOLAIKINIAI SAUGOMŲ TERITORIJŲ VALDYMO IR PLANAVIMO ASPEKTAI

3.1. Saugomų teritorijų valdymo sąvokos vartojimas

Saugomų teritorijų valdymas yra plati sąvoka, apimanti ir politinį, teisinį kontekstą, ir administravimą, teritorijų tvarkymą, kontrolę bei veiklų stebėseną ir efektyvumo vertinimą. Saugomų teritorijų valdymo procese dalyvauja daug veikėjų: valstybinių, regioninių ir savivaldos institucijų, mokslo ir studijų institucijų, nevyriausybinių organizacijų, vietos bendruomenių ar kitų suinteresuotųjų asmenų ir jų grupių. Tradiciškai svarbiausią vaidmenį valdant saugomas teritorijas vaidindavo valstybinės ar regioninės (valstijų, žemių, provincijų) institucijos. Jų vaidmuo priimant sprendimus buvo pagrindinis, o juos įgyvendindavo saugomų teritorijų administracijos bei kitos organizacijos, kurių veikla yra susijusi su saugomomis teritorijomis (Borrini-Feyerabend, Johnson, Pansky, 2006; Graham, Amos, Plumtre, 2003; Lockwood, 2010). Toks tradicinis saugomų teritorijų valdymas buvo anglų kalboje vadinamas *protected areas management*. Saugomų teritorijų valdymo procesas kito kintant ir viešojo valdymo sampratai pasaulyje. Viešąjį administravimą pakeitė viešojo valdymo sąvoka, kai valdymo procese dalyvauja daug veikėjų, ne tik valstybinės institucijos ir struktūros, o pats procesas tapo saviorganizacinis ir nekontroliuojamas vieno centro (Pivoras, Visockaitė, 2011; Smalskys, 2010). Taigi saugomų teritorijų valdymo procesas formavosi kartu su vykstančiais bendraisiais viešojo valdymo procesais. Ypač svarbus postūmis įvyko V Pasaulio parkų kongrese, kai saugomų teritorijų valdymas buvo pripažintas kaip platus kompleksinis ir visus suinteresuotus asmenis (veikėjus) integruojantis procesas (Mehnen, Mose, Strijker, 2009; Mose, Weixlbaumer, 2007). Kongreso nutarimuose buvo pabrėžta visuotinė saugomų teritorijų valdymo svarba ir rekomenduota į saugomų teritorijų valdymą įtraukti platų suinteresuotų veikėjų ratą. Taigi tradicinis saugomų teritorijų valdymas įgijo šiuolaikišką sampratą ir angliškai yra vadinamas *protected areas governance*. Ši sąvoka yra platesnė nei tra-

dicinė, apimanti ir saugomų sistemos, ir atskirų teritorijų politinį teisinį reguliavimą, administravimą, teritorijų tvarkymą ir jo planavimą, veiklų priežiūrą ir stebėseną, veiksmingumo vertinimą, tai pat ir sprendimų priėmimą (Borrini-Feyerabend, Johnson, Pansky, 2006; Lockwood, 2010). Taigi saugomų teritorijų valdymas, kai yra priimami sprendimai politikos ir valdymo klausimais plačiame suinteresuotųjų asmenų kontekste yra vartojamas *governance* terminas, o saugomų teritorijų tradiciniam valdymui ar tvarkymui dar ir dabar yra vartojamas *management* terminas.

Lietuvių kalboje saugomų teritorijų valdymas neturi visuotinai pripažintos sąvokos, dėl to dažnai yra vartojami keli terminai – administravimas, institucinis valdymas, tvarkymas, valdymas. Administravimas reiškia siauresnį viešojo valdymo aspektą, apimantį daugiau viešojo administravimo, politikos ir administracinės teisės sritis (Smalskys, 2010). Viešojo administravimo sąvokos apibrėžimas yra išaiškintas Viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatyme: „*Viešasis administravimas – įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti: administracinių sprendimų priėmimas, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolę, įstatymų nustatytų administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas ir viešojo sektoriaus vidaus administravimas*“ (LR viešojo administravimo įstatymo pakeitimas, 2009). O viešojo valdymo sąvoka apima ne tik viešąjį administravimą, bet ir viešosios politikos kūrimą, tarnautojų, piliečių ir jų grupių įtaką priimant politinius ir administracinius sprendimus, viešojo ir privataus sektorių partnerystę ir t. t. (Gudelis, 2010). Lietuvoje saugomų teritorijų administravimas atitinka tradicinę viešojo administravimo sampratą. Taigi Lietuvos saugomų teritorijų administravimo sąvoka neapima sprendimų platesniame kontekste, o tik tradicinius administracinius sprendimus, taip pat remiantis galiojančiais teisės aktais atitinkamai užtikrina sprendimų, priimamų siauru instituciniu lygmeniu, įgyvendinimą. Kalbant apie Lietuvos saugomas teritorijas, administravimo sąvoka šiuo metu yra vartotina, nes priimant sprendimus nedalyvauja suinteresuotieji asmenys, o aukštesnių institucijų priimtus sprendimus įgyvendina saugomų teritorijų administracijos. Tačiau jį vartoti platesniame kontekste, juolab pasauliniu mastu, būtų nekorektiška. Institucinio arba net organizacinio

valdymo sąvoka vartojama retai, galbūt ji siejama su administravimu ar vadovavimu, kai sprendimai priimami dėl tam tikrų veiklų įgyvendinimo saugomų teritorijų sistemoje ar konkrečioje teritorijoje. Lietuvoje vartojama *saugomų teritorijų tvarkymo* sąvoka turėtų apimti konkrečių teritorijų tvarkymo veiklų, tokių kaip gamtotvarka, kraštovaizdis, rekreacinių ir lankytojų srautų reguliavimas, švietimas, gamtos išteklių, kultūros paveldo ir pan., atlikimas, jų planavimas ir peržiūra ar net teritorijų kontrolė. *Šiame darbe saugomų teritorijų valdymo sąvoka* yra siejama su viešuoju valdymu ir apima visus saugomų teritorijų valdymo aspektus – politinius teisinius, administravimo, veiklų planavimo ir įgyvendinimo, stebėsenos, teritorijų priežiūros ir kontrolės, valdymo efektyvumo vertinimo ir t. t. O tvarkymas yra suprantamas siauriau ir siejamas su atskirų teritorijų tvarkymu, t. y. jo planavimu ir įgyvendinimu, stebėseną, priežiūra, kontrole, taip pat tvarkymo veiksmingumo vertinimu bei kitomis konkrečiomis veiklomis, kurios buvo pažymėtos anksčiau. Tačiau reikia atkreipti dėmesį, kad kai kuriais atvejais sunku rasti esminių kai kurių valdymo ir tvarkymo aspektų skirtumų, nes tvarkymas yra sudedamoji valdymo dalis. Tokiais atvejais būtina atkreipti dėmesį į aptariamą kontekstą.

Dalis viešojo valdymo ir viešosios politikos specialistų siūlo vartoti šiuos anglų kalbos termino *governance* lietuviškus atitikmenis: valda arba viešoji valda (Gudelis, 2007), valdysena (Laurėnas, 2010). Valdos terminas neturėtų būti vartojamas kalbant apie saugomas teritorijas, nes jis siejamas su žemės valdos terminu, paplitusiu saugomų teritorijų kontekste. Valdysenos terminas aplinkosaugoje nevartojamas, todėl saugomų teritorijų kontekste taip pat nepriimtinas. Dėl saugomų teritorijų valdymo išskirtinumo būtų tikslinga vartoti viešojo valdymo (angl. *governance*) kontekste lietuvišką sutrumpinimą – saugomų teritorijų valdymas. Šiuo atveju jis turėtų būti vartojamas platesniame, kaip buvo minėta, kontekste, ir skirtųsi nuo tradicinio administravimo ar valdymo. Tai leistų tiksliau apibūdinti sąvoką ir ją tinkamiau vartoti Lietuvos saugomų teritorijų kontekste, kur dar remiamasi hierarchine vadovavimo sistema.

Nors anglų kalboje plačiai vartojamas šiuolaikinis terminas *governance*, dėl jo vyksta įvairios diskusijos. Tai nėra tik politinių sprendimų ir teisės aktų įgyvendinimo užtikrinimas, aukštesnių institucijų vadovavimas, veiklų planavimas, kontrolė ir jų įgyvendinimas, juolab hierarchinis

vadovavimas. Tai platus procesas, apimantis ir viešosios politikos, valdymo, ir vadybos elementus visoje saugomų teritorijų sistemoje bei jų tinkluose. Valdymo procesuose dalyvauja įvairūs suinteresuotieji asmenys ir tai yra politinis, teisinis, socialinis koordinavimo procesas (Lockwood, 2010; Mehnen, Mose, Strijker, 2009; Nkhata, Breen, 2010). Taigi šis procesas apima ir viešąjį, ir privatų sektorius, nes dalis saugomų teritorijų valdomos ne valstybinių ar regioninių institucijų, o privačių iniciatyvų. Dažniausiai sprendimai priimami viešu konsensusu, o ne hierarchiniu principu. Tai ypač taikoma nacionaliniams (regioniniams) parkams, saugomoms kraštovaizdžio ir jūrų akvatorijų teritorijoms bei tvarkomoms gamtos išteklių vietovėms.

Valdymo procesai vyksta pasauliniu, nacionaliniu, regioniniu ir vietiniu bei daugiapakopiu lygmeniumis. Išskiriami keli valdymo tipai pagal objektus, siejamus su saugomų teritorijų valdymu (Mehnen, Mose, Strijker, 2009; Pollermann, 2006). Tai kraštovaizdžio, kaimo plėtros, urbanistinis, aplinkos valdymo tipai. Didelė dalis saugomų teritorijų yra kompleksinės, dėl to jų valdymas apima visuos šiuos minėtus tipus. Taigi valdant saugomų teritorijų turi dalyvauti aktoriai (suinteresuotieji asmenys) iš įvairių sričių, o tai komplikuoja valdymo modelį. Šiuolaikinį saugomų teritorijų valdymo modelį sudaro įvairūs formalūs jungtiniai valdymo organai (jungtinės tarybos, komitetai). Jungtinės tarybos būna ir valstybinių institucijų, ir nevalstybinių institucijų valdomose saugomose teritorijose, tik išorės atstovų santykis gali skirtis. Nacionaliniu lygmeniu tarybos arba komitetai gali būti įsteigti saugomų teritorijų sistemai valdyti ar tik nacionaliniams parkams ar kitoms nacionalinio lygmens teritorijoms. Dažnai jungtiniai valdymo organai regioniniu ar vietiniu lygmenimis yra steigiami prie atskirų parkų ar kitų saugomų teritorijų tipų. Kokia forma tai įgyvendinama, nėra labai svarbu, svarbiausia, kad būtų sudaryta galimybė suinteresuotiesiems asmenims adekvačiai dalyvauti priimant sprendimus, formuojant visuomenei priimtinius prioritetus, nuosekliai juos įgyvendinant, užtikrinant veiklų priežiūrą ir atskaitomybę. Taigi būtų laikomasi gero viešojo valdymo principų ir kriterijų. Gero valdymo sampratą įvairios organizacijos traktuoja šiek tiek skirtingai. Pasaulio bankas dar 1992 m. yra suformulavęs gero valdymo sampratą ir išskyręs keturis aspektus: atskaitomybę, teisės viršenybę, informacijos

apie valdžios veiksmus prieinamumą ir skaidrumą, o 1997 m. JT plėtros programoje išskirti šie devyni gero valdymo kriterijai: 1) dalyvavimas, 2) teisės viršenybė, 3) skaidrumas, 4) jautrus atsakas į klientų pageidavimus, 5) orientacija į susitarimą, 6) nešališkumas, 7) efektyvumas ir veiksmingumas, 8) atskaitomybė, 9) strateginė vizija (Pivoras, Visockaitė, 2011). Šie kriterijai buvo sugrupuoti pagal penkis principus. Vėliau jie buvo papildyti iki vienuolikos. Šiuos kriterijus, juos adaptavus, galima taikyti saugomų teritorijų valdymo srityje.

3.2. Saugomų teritorijų valdymo tipai

Valdant saugomas teritorijas gero praktika yra taikoma įvairiose šalyse skirtingai ir tai priklauso ne tik nuo politinio režimo, institucijų decentralizavimo, bet ir nuo demokratijos tradicijų, visuomenės išsivystymo lygio. Centralizuotai valdomose šalyse sprendimai valdant saugomas teritorijas priimami hierarchiniu principu ir juos įgyvendina už saugomas teritorijas atsakingos organizacijos. Kaip buvo nagrinėta 2-ajame skyriuje, federacinėse ir decentralizuoto valdymo šalyse sprendimų priėmimas, planavimas, atskaitomybė ir t. t. yra deleguota regioninėms institucijoms, nevalstybinėms organizacijoms, o tam tikrais atvejais ir vietos bendruomenėms, privačioms organizacijoms. Atsižvelgiant į šią valdymo įvairovę, buvo išskirti keturi saugomų teritorijų valdymo tipai (Borrini-Feyerabend, 2002, 2004; Borrini-Feyerabend, Johnston, Pansky, 2006). Valdymo tipai su IUCN tvarkymo kategorijomis nelyginami – kiekvienos kategorijos gali būti skirtingi valdymo tipai.

Valstybinių institucijų valdomos saugomos teritorijos. Teritorijas valdo valstybinės nacionalinės, subnacionalinės regioninės (valstijų, kraštų, provincijų) institucijos, kurios yra atsakingos už prioritetų nustatymą ir uždavinių įgyvendinimą sisteminiu lygmeniu, priima įvairius sprendimus, atlieka saugomų teritorijų administracijų priežiūrą, koordinuoja jų veiklas. Valstybinės institucijos gali įtraukti ar neįtraukti įvairius suinteresuotuosius asmenis į valdymo procesus. Atskirų saugomų teritorijų administracijos yra joms atskaitingos, o šios – aukštesnio lygmens institucijoms ar vyriausybei. Dažniausiai tai būna įvairios gamtos saugos ar saugomų teritorijų agentūros, tarnybos, o centralizuotai valdomose vals-

tybėse – net aplinkos ar analogiškos ministerijos. Kuo šalies valdymo sistema yra labiau decentralizuota, tuo daugiau funkcijų suteikiama saugomų teritorijų administracijoms ir jungtiniams valdymo organams, kurie didėjant decentralizacijai įgauna daugiau valdymo funkcijų. Šių saugomų teritorijų žemės nuosavybė gali būti valstybinė arba mišri, privačią žemę valdant pagal atitinkamas sutartis su savininkais. Demokratinio požiūriu išsivysčiusiose šalyse saugomų teritorijų tvarkymas, rečiau valdymas, gali būti deleguotas nevalstybinėms organizacijoms, nevyriausybinėms organizacijoms, vietos bendruomenėms ar net privačioms organizacijoms. Šiais atvejais valstybinės institucijos gali pasilikti savo įtaką valdymo procese, nors jungtinės tarybos sudarytos.

Jungtiniu būdu valdomos saugomos teritorijos. Jungtiniu būdu valdomos saugomos teritorijos yra būdingesnės demokratinėms visuomenėms ir pastaraisiais metais jų daugėja. Valdymą įgyvendina jungtinės tarybos / komitetai, kuriose suinteresuotieji asmenys dalijasi sprendimų priėmimo galiomis ir atsakomybe. Į jungtinį valdymo organo sudėtį įeina nacionalinės ar subnacionalinės institucijos, savivaldybės, nevalstybinės ir nevyriausybinės organizacijos, vietos bendruomenės, žemių savininkų organizacijos – tai priklauso nuo saugomos teritorijos tipo ir statuso. Įvairių suinteresuotųjų asmenų dalyvavimo valdymo procese teisėtumas bei atskaitomybė už priimtus sprendimus yra nustatomi nacionaliniais teisės dokumentais ir gali būti sudaryti įvairiomis jungtinio valdymo sutartimis arba valdomi kitomis formomis. Šiais atvejais yra teisiškai nustatyti saugomų teritorijų tikslai, turintys pirmenybę prieš įvairius suinteresuotųjų asmenų interesus. Jungtiniu būdu valdomose saugomose teritorijose tvarkymo ar net valdymo prioritetai parengiami kolegialiai ir sprendimai gali būti priimami konsensuso pagrindu, taigi ir atsakomybe yra dalijamasi. Tačiau gali būti, kad sprendimus priima valstybinė institucija, sutarusi su įvairiais suinteresuotaisiais asmenimis. Toks jungtinis valdymas gali būti sudaromas, kai tai numatyta teisės aktuose ir valstybinės institucijos privalo formuoti jungtinius valdymo organus, tačiau didesnę galią pasilikant sau, o kitų suinteresuotųjų asmenų galios priimant sprendimus yra menkesnės, sprendimų priėmimas gali būti paremtas ir nustatyta balsu dauguma – tai priklauso nuo suteikiamų jungtiniam valdymo organui įgaliojimų ir jo sudėties. Taigi yra įvairių jungtinio valdymo formų ir jos

varijuoja priklausomai nuo politinio, teisinio konteksto bei esamų šalyje tradicijų. Daugumos balsų sprendimų priėmimas dažnai taikomas saugomose teritorijose, kai jos yra kelių šalių teritorijose ir jose teisinės normos yra skirtingos, tad lieka tik sprendimus priimti balsų daugumos principu, žinoma, atsižvelgiant į saugomoms teritorijoms išskeltus steigimo ir tvarkymo tikslus.

Privačiai valdomos saugomos teritorijos. Privatus saugomų teritorijų valdymo tipas – vienas iš seniausių, gal nusileidžia tik vietos bendruomenių tipui. Kaip jau minėta pirmajame skyriuje, privačios saugomos teritorijos turi ilgą istoriją, kai jas valdė įvairūs didikai medžioklės ir gamtos išteklių naudojimo tikslais. Šiais atvejais gamtos saugos tikslų nebuvo, bet dėl riboto naudojimo gamta būdavo saugoma savaime. Šiais laikais privačios saugomos teritorijos pasaulyje plačiai paplitusios. Jų žemės nuosavybė yra privati ir jos yra valdomos ir privačių asmenų, bendrovių, ir nevyriausybinį, mokslinių ir studijų institucijų ir pan. Paprastai privačios saugomos teritorijos nėra didelės, nes juose nebūna gyvenviečių, nors gali būti ir išimčių. Privačios saugomos teritorijos gali būti legaliai įsteigtos arba saugomos ir tvarkomos įvairiais būdais, remiantis sutartimis. Privačių saugomų teritorijų steigimo ir tvarkymo tikslai gali skirtis nuo kitų tuo, kad prioritetas gali būti ne biologinės įvairovės apsauga, o gražaus kraštovaizdžio išsaugojimas ir ekologinio turizmo plėtra, medžioklės ar žvejybos turizmo plėtra, kultūros paveldo išsaugojimas. Tokiais atvejais jos negali būti priskiriamos tarptautinėms kategorijoms. Tačiau dauguma privačių saugomų teritorijų turi tikslą išsaugoti biologinę įvairovę. Privačios saugomos teritorijos gali būti valdomos atsižvelgiant į jų savininkus. Mokslinės ir studijų organizacijos (universitetai, tyrimo institutai, centrai) ir visuomeninės organizacijos paprastai turi jungtinius valdymo organus, tačiau įvairių suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas gali būti šiek tiek limituotas. Priimant sprendimus didesnės galios turi savininkai. Kitas privačias saugomas teritorijas gali valdyti savininkų suformuotos direkcijos, o mažas gali tvarkyti savininkas arba įgaliotasis asmuo. Saugomų teritorijų savininkai gali sudaryti sutartis su valstybinėmis institucijomis ir įgyvendinti atskiras apsaugos ir tvarkymo programas, tad šiuo atveju valstybinės institucijos turi įtakos teritorijų apsaugai ir tvarkymui.

Bendruomenių valdomos saugomos teritorijos. Tai seniausias saugomų teritorijų tipas, susiformavęs įvairioms šventoms ar gamtos išteklių vietovėms išsaugoti. Dabartiniu laikotarpiu jų tikslai dažnai nėra išsaugoti biologinę įvairovę, tad jas dažnai sunku priskirti kokiai nors IUCN tarptautinei kategorijai, išskyrus saugomas gamtos išteklių vietas (VI kategorija). Be to, ne visada jos gali būti įsteigtos nacionaliniais teisės aktais. Vis dėlto jų svarba yra didelė. Vietos bendruomenių saugomos teritorijos dažniausiai valdomos senųjų vietinių tautų, pavyzdžiui, Australijos aborigenų, Amerikos indėnų, Pietryčių Azijos vietinių gyventojų. Tačiau ir šiuolaikiškoje visuomenėje tokių teritorijų yra net Europoje ir jas valdo šiuolaikiškos bendruomenės. Senųjų tautų teritorijos valdomos remiantis papročiais, tradicijomis, bendruomenių nustatytais taisyklėmis. Reikia pažymėti, kad yra teritorijų, kuriose vykdomas jungtinis valdymas – į jį yra įtraukiami įvairūs suinteresuotieji asmenys. Šis reiškinys ypač dažnas, kai vietos bendruomenės dalyvauja įvairiose ekonominės paramos ar gamtos saugos programose. Šiais atvejais valstybinių institucijų ar savivaldybių atstovų ar kitų suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas tampa būtinybe ir teritorijų apsauga bei tvarkymas iš dalies yra sprendžiamas kolektyviniu būdu. Taip valdymas tampa jungtinis.

Tikslinga išskirti ***savivaldybių valdomas teritorijas***, nors G. Borri-Feyerabend'as (2002, 2004) ir kiti nėra jų išskyrę į atskirą valdymo tipą. Savivaldybių negalima skirti prie valstybinių institucijų, jos taip pat negali atstovauti bendruomenėms ar privačioms organizacijoms. Savivaldybių valdymo organai yra demokratiškai išrinkti ir tais atvejais, kai vietos bendruomenės aktyviai dalyvauja savivaldoje, saugomos teritorijos priskiriamos prie bendruomenių valdomų. Tarybų veikloms įgyvendinti ir jų sprendimų įgyvendinimui užtikrinti paskiriami vykdomieji organai – savivaldybių administracijos ar pan. Daugelyje šalių savivaldybių tarybos yra atsakingos už vietos draustinių ar kitų saugomų teritorijų valdymą. Anglijoje savivaldybių tarybos valdo ne tik vietos draustinius, bet net kelis nacionalinius parkus (jeigu parkas užima kelių savivaldybių teritorijas, sudaromos jungtinės tarybos). Paprastai savivaldybės saugomoms teritorijoms valdyti įsteigia jungtinius valdymo organus, taigi tokios teritorijos yra valdomos jungtiniu būdu. Tačiau kai kuriose šalyse teritorijų valdymo funkcijos yra deleguotos administracijoms ar net pa-

gal sutartis privačioms organizacijoms ir asmenims. Pastarieji gali neturėti jungtinių tarybų. Lietuvoje savivaldybių saugomas teritorijas valdo savivaldybių administracijų padaliniai, prie kurių ne visada yra jungtinės tarybos. Tokiais atvejais negalima savivaldybių valdomas teritorijas priskirti prie jungtinio valdymo tipo, nes tai atskiras tipas. Be to, dalyje šalių savivaldybės sudaro ilgametes sutartis su žemės savininkais dėl atskirų teritorijų išsaugojimo ir gamtotvarkos veiklų įgyvendinimo. Nors tokios teritorijos nėra oficialiai įsteigtos kaip saugomos teritorijos, bet jos tvarkomos pagal saugomų teritorijų reikalavimus. Ši saugomų teritorijų grupė vaidina svarbų vaidmenį išsaugant biologinę įvairovę, nes užima nemažas biologinei įvairovei išsaugoti teritorijas (Jungtinėje Karalystėje apie 1,4 proc. visos teritorijos).

3.3. Valdymo kokybės užtikrinimo svarba

Saugomų teritorijų valdymo kokybės svarba buvo pažymėta V Pasaulio parkų kongrese (2003). Tai vyko kartu su visuotiniais viešojo valdymo procesais, kai įvairios tarptautinės organizacijos siekė įdiegti gero valdymo kokybės kriterijus. Gerą saugomų teritorijų valdymo kokybę siekta įdiegti visiems keturiems valdymo tipams, tačiau dėl atskirų šalių esamų politinių, teisinių, valdymo ar net tradicijų skirtumų tai įgyvendinti sunku (Pimbert, 2004). Kita vertus, valdymo kokybės užtikrinimas saugomose teritorijose yra tiesiogiai susijęs su bendromis viešojo valdymo normomis visuomenėje, tad jeigu valdymo kokybės klausimai nėra įdiegti šalies mastu, tai įgyvendinti juos saugomose teritorijose būtų neįmanoma. Taigi gera viešojo valdymo praktika turi būti diegiama visuose valstybės veiklos sektoriuose. Be to, tam turi būti rengiama visuomenė, kad galėtų tinkamai atstovauti sprendimų priėmimo procese. Šalies konteksto svarba buvo pabrėžta dar anksčiau JT aplinkos ir darnaus vystymosi konferencijoje 1992 m. bei parengtoje JT plėtros programos studijoje apie viešojo valdymo principus ir kriterijus (1997 m.). Taigi IUCN V Pasaulio parkų kongreso (2003) rekomendacijose bei nuarimuose atsispindėjo pagrindinės nuostatos dėl geros saugomų teritorijų valdymo praktikos. G. Borrini-Feyerabend'as (2004a, 2006) nustatė JT gerų valdymo principų ir kriterijų bei geros saugomų teritorijų valdymo praktikos ryšį (5 lentelė).

5 lentelė. JT gerų valdymo principų ir kriterijų bei geros saugomų teritorijų valdymo praktikos ryšys (pagal Borrini-Feyerabend 2004a, 2006).

Bendrieji valdymo principai	Valdymo kriterijai	Saugomų teritorijų valdymo aspektai, į kuriuos reikia atsižvelgti bendradarbiaujant su suinteresuotaisiais asmenimis
Legitimumas ir balso teisė	Dalyvavimas	Laisvo požiūrio išsakymo užtikrinimas Diskriminavimo netaikymas įvairioms socialinėms, etninėms grupėms, lytims Dialogo skatinimas ir bendro sutarimo pasiekimas valdymo strategijoje, veiklose
	Orientacija į susitarimą	Suinteresuotųjų asmenų pasitikėjimo vienu kitais puoselėjimas Taisyklių laikymosi užtikrinimas
	Subsidiarumas	Visuomenės skatinimas domėtis saugomų teritorijų problemomis Nepriklausomos žiniasklaidos dalyvavimo užtikrinimas Visuomenės ir suinteresuotųjų asmenų dalyvavimo ir jų teisių steigiant saugomas teritorijas užtikrinimas
Lygiateisiškumas	Nešališkumas	
	Teisės viršenybė	
Krypties turėjimas	Strateginė vizija	
	Kompleksiškumas	
Rezultatams skirta veikla	Jautrus atsakas į dalyvių pageidavimus	
	Efektyvumas ir veiksmingumas	
Atskaitomybė	Atskaitomybė	
	Skaidrumas	

Šalių vyriausybės yra atsakingos už saugomų teritorijų sistemos valdymą, t. y. gerą valdymo praktiką ir tvarkymo veiksmingumą. Jos turi įdiegti į saugomų teritorijų sistemą viešojo valdymo principus ir esamą praktiką. Jeigu tos praktikos nėra, tada neįmanoma arba sunku tai perkelti į saugomų teritorijų valdymą. Taigi pirmiausia būtina įdiegti gerą viešojo valdymo praktiką visuotiniu šalies lygmeniu ir užtikrinti jos funkcionavimą. Nuo to priklauso ir saugomų teritorijų valdymas. Taip pat svarbu

turėti ir kitus partnerius, kurie prisidėtų prie proceso demokratizavimo. Visų pirma tai stiprios nacionalinės gamtosaugos visuomeninės organizacijos, savivaldybės. NVO gali ne tik skatinti dalyvauti valdymo procese, bet ir organizuoti įvairius mokymus žemių naudotojų galioms stiprinti, kuriuose jie išmokytų vertinti ne tik savo interesus, bet ir gamtosaugos tikslus bei galimą naudą iš saugomų teritorijų. Kita vertus, įgyvendinant saugomų teritorijų tikslus pažeidžiamos žemių savininkų teisės, veiklų ribojimas, todėl sunku adekvačiai juos įtraukti į valdymo procesus.

Valstybinės institucijos yra atsakingos už visos saugomų teritorijų sistemos valdymą. Taigi gera valdymo praktika turi būti diegiama ir valstybės valdomose, ir jungtinių, privačiai ar bendruomenių valdomose teritorijose. Tai sudėtingas procesas, nes valstybinės institucijos gali turėti ribotą įtaką privačių ar bendruomenių teritorijų valdymui. Kad būtų išvengta spragų įgyvendinant tarptautinius įsipareigojimus biologinės įvairovės srityje, valstybinės institucijos turi įdiegti savanoriškas gamtosaugos programas, ekonomiškai ar socialiai skatinančias žemės savininkus ar naudotojus. Taip vyriausybės institucijos įgaus tam tikrą valdymo kontrolę ir galės užtikrinti saugomų teritorijų tikslų įgyvendinimą. Be to, valdymo kokybė gerės, nes valdymo procese dalyvaus ne tik privatūs veikėjai, bet ir valstybinės, regioninės ar savivaldybių institucijos.

3.4. Nacionaliniai valdymo aspektai

Pasaulyje saugomų teritorijų valdymo įvairovė yra didelė ir dažnai vienos šalies sistemoje yra įvairių valdymo tipų. Kaip minėta, pagal IUCN išskirtas teritorijų tvarkymo kategorijas jų valdymas gali būti skirtingas. IUCN rengia atskirų kategorijų teritorijų tvarkymo rekomendacijas, o valdymo aspektus palieka spręsti kiekvienai šaliai (Davey, 1998). Taigi bet kuri kategorija gali būti valdoma vieno ar visais tipais. Kiekviena šalis turi savas tradicijas ir teisinės normas, pagal kurias ir yra valdomos saugomos teritorijos. Nepaisant politinių ir valdymo skirtumų, daugelio šalių institucinė struktūra, susieta su saugomomis teritorijomis, yra panaši: ministerijos, agentūros, regioninės institucijos ir t. t. Tačiau jų vaidmuo skiriasi. Skiriasi ir kitų organizacijų bei suinteresuotųjų veikėjų valdymo vaidmuo. Vienose šalyse saugomų teritorijų valdymas yra centralizuotas, kitose de-

centralizuotas – valdymo funkcijos paskirstytos regioninėms ar savivaldos institucijoms. Centralizuotas valdymas būdingas posovietinės erdvės šaliams (įskaitant ir Lietuvą), tad jose buvo dažnai vartojama administravimo sąvoka. Pastaraisiais metais daugelyje šalių prasidėjus decentralizacijai valdymo funkcijos buvo deleguotos regionams. Centralizuotas valdymas būdingas ir daugumai besivystančių šalių. Išsivysčiusiose šalyse saugomų teritorijų valdymas gali būti centralizuotas tik tiek, kiek tai yra susiję su veiklų koordinavimu saugomų teritorijų sistemoje. Kiek valdymo funkcijų yra deleguota regioninėms ar vietos organizacijoms, priklauso nuo šalies teritorinės administracinės sistemos (federacinė ar unitarinė), teisinės sistemos, kaip tai buvo aptarta pirmajame skyriuje. Taip pat svarbu, kiek valstybinės institucijos yra atskaitingos visuomenei. Visuomenė gali daryti poveikį valstybinėms institucijoms dėl platesnio suinteresuotųjų asmenų įtraukimo į valdymo procesus. Tai brandi visuomenė gali daryti tiesiogiai, pasitelkusi žiniasklaidą, darydama įtaką politikams.

Atskirose šalyse gali būti skirtingos vienos teritorijos valdymo formos: dalį teritorijos valdo valstybinė ar savivaldos institucija, kitą dalį – visuomeninės organizacijos ar privatūs asmenys (pvz., nacionaliniai parkai, biosferos rezervatai). Tai labai priklauso nuo žemės nuosavybės formos, kai nėra galimybės valstybei įsigyti apsaugai privačių žemių. Tokių teritorijų yra Jungtinėje Karalystėje ir kitose šalyse (Chape et al., 2008; Lawton et al., 2010). Šiais atvejais sudaromi jungtiniai valdymo organai, į kuriuos įeina ne tik savininkų atstovas (-ai), bet ir kiti ta teritorija suinteresuotieji asmenys ar organizacijos. Mišrus saugomų teritorijų valdymas irgi yra skirtingas. Jungtinėse valstijose dalis saugomų teritorijų yra federalinio, dalis – valstijų lygmens žinioje. Nacionaliniai parkai yra Nacionalinių parkų tarnybos žinioje, draustiniai ir panašios teritorijos – Žuvininkystės ir gyvosios gamtos tarnybos, o valstijų parkai – atskirų valstijų (dažniausiai valstijų gamtos išteklių departamentų) žinioje. Privačių saugomų teritorijų valdymas labai įvairus. Jungtinėje Karalystėje nacionalinių parkų valdymas yra ganėtinai komplikotas, nes žemių nuosavybės formos yra įvairios ir teritorijos užima didelius plotus (nacionaliniai parkai, ypač vaizdingos vietovės). Mažesnės saugomos teritorijos, pavyzdžiui, draustiniai, gali priklausyti konkrečioms valstybės institucijoms. Anglijoje dalis draustinių žemių yra valstybės nuosavybė ir juos valdo valstybinė institucija – gamtos saugos agentūra (angl.

Natural England, anksčiau vadinta *English Nature*). Dalyje Europos šalių saugomas teritorijas valdo provincijų / sričių administracijos, pavyzdžiui, Olandijoje, Danijoje, Prancūzijoje ir pan.

Politinė ir teisinė sistema turi didelę įtaką saugomų teritorijų valdymui (Ribot, 2004). Jeigu valdymas centralizuotas, administravimas vyksta tiesiogine prasme – „iš viršaus į apačią“. Paprastai tai būna aplinkos ar analogiška ministerija ir viena ar kelios jai pavaldžios institucijos. Tokiais atvejais visi sprendimai priimami aukščiausiu lygiu – „nuleidžiami iš viršaus į apačią“, nepaliekant daug sprendimų priėmimo laisvės saugomų teritorijų administracijoms. Toks principas turi ir neigiamų, ir teigiamų aspektų. Teigiama yra tai, kad priimtas palankus gamtai išsaugoti sprendimas paprastai turi būti be diskusijų, nevilkinant įgyvendinamas tam tikroje teritorijoje, nes yra griežta atsiskaitomybė centriniams valdymo organams. Be to, menkai įtakos turi suinteresuotieji asmenys, kurių motyvacija gali būti ne visada pamatuota, ypač samdytų, atstovaujančių atskiroms, neigiamai nusiteikusioms saugomų teritorijų atžvilgiu grupėms ir prieštaraujančioms atskiroms veikloms. Neigiama yra tai, kad centriniu valdymo lygmeniu priimtas nepalankus gamtai išsaugoti ar tvarkyti sprendimas yra įgyvendinamas. Šiuo atveju saugomos teritorijos darbuotojai ir suinteresuotieji asmenys, net matydami, kad sprendimas yra nepalankus išsaugoti tam tikrus gamtos objektus, realiai turi mažai galimybių aptarti, ar sprendimas tinkamas. Centralizuoto valdymo atvejais dažniausiai taikomos tradicinės gamtosaugos formos, bet gali būti išoriškai primetamos ir modernios, nors retai kur taikomos drastiškos. Kadangi tvarkymo priemonės neaptariamoms arba aptariamoms tik formaliai, jų taikymas gali turėti neigiamų pasekmių. Centralizuotas valdymas išsivysčiusiose šalyse nereiškia, kad sprendimai priimami centrinėse institucijose. Tai daugiau valdymo suvienodinimas ir koordinavimas, tvarkymo rekomendacijų teikimas. JAV federacinės nacionalinių parkų tarnybos ar Kanados federacinės agentūros *Kanados parkai* žinioje esantiems nacionaliniams parkams sprendimai nėra „nuleidžiami iš viršaus“, o užtikrinama vientisa parkų valdymo ir tvarkymo sistema bei veiklų koordinavimas. Tačiau kiekvieno parko administracija teikia agentūroms ataskaitas apie parkų būklę ir tvarkymą, agentūros – atitinkamoms ministerijoms / departamentams, o šios – vyriausybei.

Ekonominė ir socialinė padėtis turi gana didelę įtaką saugomų teritorijų valdymui (Emerton, Bishop, Thomas, 2006). Ypač tai savrbu nerirtingose valstybėse. Vienoks ar kitoks lėšų teikimas dažniausiai lemia tvarkymo veiklų parinkimą ir įgyvendinimą. Lėšų skyrimas tam tikroms veikloms atlikti dažniausiai tenkina šalies donorės poreikius: įdarbinami tos šalies specialistai, taikomi tvarkymo veiksmai pagal donorės šalies normas ir tradicijas, mažai atsižvelgiant į priimančios šalies poreikius ir galimybes. Neretai išorinis lėšų teikimas turi didelę įtaką ne tik gamtos apsaugai, bet ir nusistovėjusių tradicijų keitimuisi. Be to, pagal donorių šalių reikalavimus gali būti keičiama ar tobulinama šalies saugomų teritorijų sistema, kartu ir valdymas. Dalyje šalių kandidačių į Europos Sąjungą, kurioms numatyta skirti finansinę pagalbą, teko šiek tiek keisti ir saugomų teritorijų valdymą, ir tvarkymą, o ką jau kalbėti apie teisinius reikalavimus. Tai geras pavyzdys, tačiau yra nepalankių šalies gamtosaugai atvejų. Taigi iš išorės gaunamos lėšos turi tam tikrą poveikį nacionalinių saugomų teritorijų valdymo sistemai.

3.5. Saugomų teritorijų administravimo ypatumai

Vienas iš saugomų teritorijų valdymo aspektų yra atskirų teritorijų administravimas. Nuo gero administravimo priklauso konkrečios teritorijos steigimo ir apsaugos tikslų įgyvendinimas. Veiksmingai organizuojamas darbas saugomų teritorijų administracijose leis greičiau ir tinkamiau pasiekti išskeltus tikslus (Booth et al., 2005; Carabias, Rao, 2003). Tai ypač svarbu, kai saugomų teritorijų sistema yra decentralizuota ir daug sprendimų priima administracijos – vienos ar kartu su jungtiniais valdymo organais. Saugomų teritorijų administravimas yra panašus į kitų organizacijų, tačiau yra ir specifikos. Šiame poskyryje aptariami tie aspektai, kurie turi tiesioginį ryšį su įgyvendinamais saugomų teritorijų steigimo tikslais: sutelkti išteklius, planuoti kasdienę veiklą, organizuoti veiklos įgyvendinimą, vadovauti (lyderiauti), kontroliuoti ir vertinti atliktus darbus bei aptarti tikslus ir juos pasiekti. Įvairiose šalyse yra saugomų teritorijų, kurios turi administracijas, bet jos neveiksmingos arba iš viso neskiria išteklių teritorijoms tvarkyti. Tokios teritorijos vadinamos „popierinėmis“ – nors jos legaliai įsteigtos, tačiau jokių tvarkymo veiklų ne-

vykdo. Dėl to atkreipiamas dėmesys pagerinti administravimą, greičiau ir tinkamiau pasiekti iškeltus tikslus. Siūloma įvairių būdų, kaip patbulinti organizacijų administravimą. Siūlomos įvairios tradicinių organizacijų vadybos schemas, tačiau jas tikslinga taikyti saugomų teritorijų kontekste (Worboys, Winkler, 2006).

Ištekliai	Planavimas	Organizavimas	Vadovavimas (Lyderiavimas)	Kontrolavimas	Tikslų pasiekimas
Žmogiškieji Finansiniai Fiziniai Informaciniai	Išteigimo Organizaciniai Metodai, kuriais pasiekiami rezultatai	Struktūrizavimas Koordinavimas Išteklų sutelkimas organizacinės veiklos tikslams pasiekti	Darbuotojų sutelkimas dirbti efektyviai, kad būtų pasiekti organizacinės veiklos tikslai	Veiklų atlikimo standartų sukūrimas Veiklų stebėseną Veiklų vertinimas ir koregavimas	Pasiekti organizacinės veiklos tikslai, padedantys valdyti teritorijas
Organizacinės funkcijos					

3 pav. Svarbiausios administravimo funkcijos, lemiančios veiksmingesnę saugomų teritorijų administracijų veiklą (pagal Worboys, Winkler, 2006)

Saugomų teritorijų administravimas priklauso nuo valdymo tipo bei administracijų dydžio (Thackway, Cresswell, 1995). Valstybės valdomos saugomos teritorijos gali turėti kiekvieną atskirą administraciją ar viena administracija yra atsakinga už kelias saugomas teritorijas. Dažniausiai nacionaliniai parkai turi atskiras administracijas, regioniniai – įvairiai, o kelis ar keliolika draustinių valdo įgaliotos valstybinės agentūros. Anglijoje nacionalinius gamtinius draustinius administruoja agentūros *Natūrali Anglija* teritoriniai padaliniai ir jiems yra priskirta keliolika teritorijų. JAV nacionalinės Žuvininkystės ir gyvosios gamtos tarnybos septyni regioniniai padaliniai administruoja nuo keliasdešimt iki kelių šimtų draustinių ir kitų saugomų teritorijų. Paprastai ir kitose šalyse viena administracija valdo kelis ar keliolika draustinių ir kitų nedidelio ploto teritorijų. Panaši padėtis yra ir didelėse tarptautinėse nevyriausybiniuose organizacijose, kai viena organizacija ar jos skyriai administruoja ne vieną saugomą teritoriją. Savivaldybių saugomas teritorijas gali valdyti viena organizacija, jas

gali valdyti ir jungtinės tarybos, o jų sprendimus įgyvendina vienas ar keli vadybininkai (kai administracijos nesuformuotos). Privačių saugomų teritorijų administravimas yra skirtingas – gali būti suformuota administracija arba teritoriją valdo taryba ar paskirtas įgaliotas asmuo – vadybininkas. Taigi saugomų teritorijų administracijos varijuoja nuo didelių iki mažų arba pavienių vadybininkų. Didelėse administracijose dirba visų trijų lygmenų vadybininkai: aukščiausio (pvz., vadovas – direktorius, paduotojai), vidurinio (departamentų, skyrių vadovai) ir žemiausio (vadybininkai, specialistai, lauko darbų specialistai, teritorijų tvarkytojai / prižiūrėtojai). Taigi vadyba jose yra skirtinga – nuo labai formalizuotos iki mažai. Kad ir kokio dydžio būtų administracijos, tikslinga tobulinti vadybą ir siekti geresnių rezultatų.

Išteklių sutelkimas (žmogiškųjų, finansinių, informacinių, materialinių ir kt.) yra svarbus parengiamasis etapas, juo prasideda ir nuo jo priklauso tolesni etapai bei veiklos sėkmė. Pažymėtina, kad išteklių dažniausiai pritrūkstama, tad tenka išsiversti ir su mažesniais. Galimybė naudotis didesniais ar mažesniais ištekliais priklauso ne tik nuo daugelio politinių, socialinių ir ekonominių veiksnių, bet ir nuo vadovų organizacinių savybių. Tai ypač taikytina posovietinio bloko ir besivystančioms šalims. Turėti išteklių svarbu tik pradedant teritorijas tvarkyti – veiklų efektyvumas priklauso daugiau nuo kitų etapų, nes ir nestokojant išteklių veiklų efektyvumas gali būti menkas. Ekonomiškai išsivysčiusiose šalyse jis yra daug didesnis nei besivystančiose. Kita vertus, pirmosiose yra didesnė išlaidos dėl atlyginimų skirtumų ar darbų įkainių, taip pat skirtingų poreikių, dėl to jų biudžetai yra daug didesni. Be to, skiriasi ir biudžeto sudedamosios dalys, finansuojama dalis iš valstybės yra didesnė išsivysčiusiose šalyse, o besivystančiose didesnę biudžeto dalį sudaro tarptautinių nevyriausybinių organizacijų ir įvairių donorų lėšos. Pastaraisiais metais pastebima finansavimo iš vyriausybės mažėjimo tendencija, tačiau didėja finansavimas iš privačių donorų ir nevyriausybinių organizacijų (Dearden et al., 2005). Nors finansavimas skiriasi, visose saugomose teritorijose jaučiamas finansavimo, o kartu ir kitų išteklių stygius. Tad vadovams, trūkstant išteklių, tenka veiksmingiau organizuoti veiklas. Taip pat svarbu užtikrinti išteklių tęstinumą, nes jeigu jų turima ribotam laikotarpiui, pradėtos veiklos gali nutrūkti ir iškeltų tikslų nebus galima pasiekti.

Veiklos planavimas yra pirmas vadybos etapas. Jame nustatomi teritorijos valdymo ar tvarkymo uždaviniai, veiksmai ir metodai. Tai platesnis procesas nei gamtosaugos ar gamtotvarkos veiklų planavimas, todėl norint veiksmingai įgyvendinti iškeltus uždavinius turi būti tinkamai suplanuotos visos veiklos organizacijos funkcionavimui užtikrinti. Saugomų teritorijų administracijoje, kaip ir kitose organizacijose, vadybos planavimui būdingi trys planavimo lygmenys (Worboys, Winkler, 2006), t. y. šie planai: strateginiai, taktiniai ir operatyviniai (einamieji). Strateginiai organizacijos valdymo planai apima ilgą laikotarpį. Strateginis planavimas turi apimti bendrąjį, organizacijos politikos, vidinį organizacinį, lėšų, ūkinį planavimus. Taip pat turi būti planuojama vertinti valdymo efektyvumą ir kurti veiklos tobulinimo sistemą, planuoti kasdienės veiklos vykdymą ir kontrolės sistemą. Strateginio lygmens plane itin svarbu nustatyti veiklos prioritetus: gamtosaugos ir gamtotvarkos turi vyrauti tarp kitų. Strateginis planavimas labiausiai priklauso nuo išorinių veiksnių: politinių, teisinių, socialinių ir ekonominių. Šalyse, kur saugomų teritorijų valdymas yra politizuotas arba iš dalies politizuotas, strateginis valdymas yra arba silpnai vykdomas, arba išvis nevykdomas, o strateginiai sprendimai „nuleidžiami iš viršaus“. Strateginiai planai tvirtinami įvairiai. Esant centralizuotam saugomų teritorijų valdymui, juos tvirtina valdančioji organizacija (ministerija, departamentai, agentūros, tarnybos ir pan.). Kitais atvejais planus gali tvirtinti saugomų teritorijų jungtinės tarybos, steigėjai (organizacijos, asmenys) ar net administracijos. Strateginiai planai paprastai rengiami 5–10 metams ir ilgesniam laikotarpiui. Antras etapas yra taktinis planavimas, kai parengiami planai strateginiams administracijos tikslams ir uždaviniams, iškeltiems strateginiame plane, įgyvendinti. Šiame etape suplanuojami organizacijos vidiniai išteklių, nustatomi konkretūs tam tikro laikotarpio veiksmai. Taktinis planavimas yra svarbus etapas, jis detalizuoja strateginį, bet kartu gali lanksčiau reaguoti į išorės ir vidaus permainas. Kai kurie taktinio plano veiksmai gali būti suplanuoti kartu su kitomis organizacijomis, pvz., savivaldybių administracijomis, vietos bendruomenėmis, turizmo organizacijomis ir kt. Paprastai rengiami 3–5 metų taktiniai planai. Operatyvinis, arba einamasis, planavimas numato konkrečius, detalizuotus taktinius trumpo laikotarpio veiksmus, jie gali būti lanksčiau keičiami atsižvelgiant į kintančias aplinkybes. Planavimo laikotarpis – vie-

neri metai ar trumpesnis (pvz., mėnuo, net savaitė). Saugomų teritorijų administracijų procesus lemia įvairūs veiksniai, jie grupuojami pagal šią schemą (4 pav., pagal Worboys, Winkler, 2006).

Teisės aktai	▶	Administravimo procesas	◀	Teisės aktais nustatytos procedūros
Vyriausybės aplinkosaugos politika	▶		◀	Įvairių vertinimų išvados
Tarpyvyriausybiniai susitarimai	▶		◀	Tarptautinės konvencijos ir susitarimai
Suinteresuotųjų asmenų reikalavimai	▶		◀	Vietos bendruomenių siekiai

4 pav. Saugomų teritorijų administravimą lemiantys veiksniai (pagal Worboys, Winkler, 2006)

Veiklos organizavimas apima konkrečių išteklių naudojimą numatytiems veiksniams įgyvendinti. Saugomų teritorijų administracijos pačios nesukuria pajamų, o gaunamos iš lankytojų ar kitų paslaugų yra menkos, todėl svarbu veiksmingai panaudoti esamus piniginius išteklius. Svarbu užtikrinti, kad būtų pakankamai lėšų panaudojama prioritetams įgyvendinti. Organizavimas apima darbuotojų ir išorės asmenų (mokslininkų, nevyriausybinių organizacijų, savanorių) veiklų koordinavimą, teritorijos inspektavimą, vykdomų darbų priežiūrą. Saugomų teritorijų administracijų veikla yra panaši į kitų organizacijų, tačiau turi nemažai ir specifinių bruožų, ir skirtumų (Worboys, Winkler, 2006):

- saugomų teritorijų administracijos yra įgijusios visuomenės pasitikėjimą ir jų vykdomos veiklos jai yra suprantamos;
- veiklos vykdomos įvairiu metu ar net paros metu, tad dažnai turi būti priimami operatyvūs sprendimai;
- vietos bendruomenių naudojimas gamtos ištekliams priklauso nuo teritorijų administracijų, todėl jos turi užtikrinti nuolatinį naudojimąsi ištekliams;
- kasdienė administracijų veikla apima teritorijose vykstančius dinamiškus procesus;
- saugomų teritorijų darbuotojai susiduria su įvairiomis visuomenės grupėmis, kurių veikla gali būti nenuspėjama;

- saugomos teritorijos dažnai būna toli nuo administracinių ar visuomenės centrų, tad atsitikus nenumatytiems įvykiams (kilus gaisrui, potvyniui ar kitai gamtos stichijai) gali tekti pasikliauti savais žmogiškaisiais ir materialiniais ištekliais;
- teritorijose žmonės lankosi jiems palankesniu laiku, tad tuo metu daugiausia ir būna įvairių atsitikimų, o administracijos turimi išteklių dažniausiai nepadidinami (pvz., nepadaugėja teritorijų prižiūrėtojų, transporto priemonių ir pan.);
- paprastai įvairūs įvykiai (gaisrai, lankytojų gelbėjimas ir pan.) yra neprognozuojami, tad darbuotojams tokiais atvejais tenka mesti nebaigtus darbus ir užsiimti neplanuota veikla;
- saugomų teritorijų darbuotojai turi būti kompetentingi, kad galėtų vykdyti nenumatytas veiklas;
- veiklos turi būti vykdomos nepertraukiamai ir ilgą laiką, todėl dažnai darbuotojams tenka be perstojo dirbti pamainomis.

Šie saugomų teritorijų administracijų organizaciniai bruožai yra universalūs, specifiskai pritaikomi kiekvienoje šalyje, taip pat priklausomai nuo tvarkomos teritorijos kategorijos: vienai jie yra traktuojami rezervatams, kitaip – nacionaliniams parkams, dar kitaip – gamtiniams draustiniais.

Veiklos organizavimas priklauso ir nuo organizacinės struktūros. Kiekviena šalis turi nacionalinę saugomų teritorijų valdymo organizacinę struktūrą. Efektyvesnis ir veiksmingesnis valdymas geriau užtikrinamas, kai yra paprastesnė valdymo sistema, viena nacionalinė koordinavimo ir priežiūros institucija bei saugomų teritorijų administracijos. Organizacinis valdymas nukenčia, kai centrinė institucija, be saugomų teritorijų valdymo, dar užsiima ir papildomomis funkcijomis: žemės ir miškų ūkiu, žuvininkystės, medžioklės, rekreacinių veiklų organizavimu ir pan. Valdoma neveiksmingai ir neefektyviai, kai saugomose teritorijose apsaugos kontrolę vykdo atskirų žinybų, o ne saugomų teritorijų administracijos inspektoriai / teritorijų tvarkytojai (prižiūrėtojai). Valdymo veiksmingumą mažina tarpinės nacionalinių ir saugomų teritorijų administracijų institucijos. Kai kuriose šalyse vienu saugomų teritorijų valdymą koordinuoja viena nacionalinė institucija, kitų – kita, pvz., JAV ir Kanadoje nacionalinių parkų veiklą koordinuoja viena institucija (JAV nacionalinių parkų tarnyba, Kanados parkų agentūra), o kitų saugomų teritorijų – ki-

tos. Anksčiau Lietuvoje dalis nacionalinių ir regioninių parkų priklausė Aplinkos apsaugos ministerijai, kita dalis – Miškų ūkio ministerijai, taip pat – Kultūros ministerijai. Ar toks valdymas yra vaikingesnis – sunku vienareikšmiai atsakyti. JAV ir Kanadoje tai veikia sėkmingai, o Lietuvoje tokia praktika nepasiteisino.

Vadovavimas. Vadovavimas yra svarbus saugomų teritorijų organizacijų valdymo aspektas. Dažnai manoma, kad vadovavimas ir lyderiavimas yra ta pati sąvoka, nors daugelis mokslininkų jas laiko skirtingomis (Skaržauskienė, 2010). Išskiriamos 5 lyderio dimensijos: grupės procesas, įtaka, galios santykis, struktūros iniciavimas, asmenybė. Vadovavimas yra paprastesnė sąvoka, nes vadovas ne visada yra lyderis. Skiriami aukščiausio, vidurinio ir žemiausio lygmens vadovai. Aukščiausio lygmens yra arba visos saugomų teritorijų sistemos organizacijos vadovai, taip pat savarankiškų departamentų, agentūrų, tarnybų ir pan., arba saugomos teritorijos administracijos ar jungtinio valdymo organo vadovai. Kaip minėta, valdymo formos ir vadovų funkcijos įvairiose šalyse skiriasi. Vidurinio lygmens yra organizacijos departamentų, skyrių ar kitų padalinių vadovai. Jų vaidmuo labai priklauso nuo aukščiausio lygmens vadovų. Jei organizacijoje ar sistemoje sprendimai yra priimami pagal principą „iš viršaus į apačią“, tai jų vaidmuo yra nedidelis ir funkcijos labai apibrėžtos. O jeigu organizacijos valdymas iš dalies vyksta ir „iš apačios į viršų“, tai jų vaidmuo yra svarbus. Žemiausio lygmens vadovai gali būti specialistai, vadovaujantys projektui, savanorių grupei ir pan. Kiekvienu atveju vadovų vaidmuo yra didelis, bet priklauso ne tik nuo sistemos ar organizacijos vidaus, bet ir nuo išorės (taip pat politinių) veiksmų, taip pat nuo lyderio gebėjimų.

Dar vienas itin svarbus saugomų teritorijų valdymo aspektas yra asmenybių (lyderių) vaidmuo. Apie tai mažai rašoma, nors daugelis užsienio gamtotvarkos specialistų tai nurodo kaip didelę problemą. Asmenybės vaidina didelį vaidmenį ir centrinėse valdymo institucijose, ir saugomų teritorijų administracijose, ir gamtotvarkos specialistų grupėse (Clark, Downes, 1995; Hudson, 1995; Worboys, Winkler, 2006)). Lyderiai gali būti ne tik vadovai, bet ir didelę kompetenciją turintys specialistai. Diskutuojuama, kokiomis savybėmis turi išsiskirti vadovas lyderis. Lyderis turi būti ne tik geras gamtosaugos, gamtotvarkos ar rekreacijos srities specialistas, bet ir gebėti teisingai nurodyti veiklos sritis, inspiruoti veiklas, suteikti pasitikė-

jimo ir entuziazmo vadovaujamiems darbuotojams. Organizacijos vadovas turi turėti panašių savybių, kaip ir vadovaujantieji verslo bendrovėms, t. y. pritraukti lėšų ir jas panaudoti pagal organizacijos veiklos paskirtį. Šių organizacijų vadovai turi generuoti pelną, o gamtosaugos organizacijų vadovai privalo lėšas tinkamai panaudoti gamtosaugos tikslams įgyvendinti. Verslo ir gamtosaugos organizacijos skiriasi ir tuo, kad verslo srityje veiksmingi valdymo metodai greitai duoda rezultatus, o gamtosaugos rezultatai paaiškėja negreit. Gamtosaugos organizacijos yra panašios į labdaros organizacijas – jų veiklos rezultatai tampa akivaizdūs negreitai. Dėl to labai svarbu, kad skirtingo lygmens saugomų teritorijų organizacijų vadovai nesiektų trumpalaikių ir greitų rezultatų. Pažintinių takų, stebėjimo bokštelių ar informacinių centrų kūrimas yra greitas, visiems akivaizdus ir visuomenei priimtinas veiklos rezultatas. Negalima teigti, kad tokia veikla yra nereikalinga saugomose teritorijose, bet ji nėra prioritetinga. Prioritetas yra įsteigti saugomas teritorijas ir išsaugoti gamtos vertybes. Tai, kad šie tikslai įgyvendinti ne iki galo, nustatoma negreitai. Dėl to dalis vadovų pirmiausia stengiasi sukurti gerai veikiančios organizacijos įvaizdį, o ne siekia įgyvendinti svarbiausius uždavinius.

Visuotinai pripažintų lyderystės kriterijų nėra, bet skiriami keli bruožai, kurie gali būti taikomi saugomų teritorijų ar gamtosaugos programų vadovams. Tai tinkamos veiklos krypties nustatymas, darbuotojų motyvavimas, veiklos energijos nukreipimas reikiama kryptimi, tinkamas užduočių delegavimas darbuotojams ar kitiems į veiklą įtrauktiems asmenims bei lankstumas. Rasti lyderių, turinčių tokias savybes ir tinkamą gamtosaugos išsilavinimą, ne taip paprasta. Tai ne tik mažos šalies, tokios kaip Lietuva, problema. Tai ir JAV problema (Clark, Downes, 1995; Hudson, 1995). Lyderių vaidmuo išsivysčiusiose ir besivystančiose visuomenėse yra skirtingas. Sąlygiškai skiriami du valdymo (užduočių delegavimo ir atsiskaitomybės) tipai: „kietas“ ir „minkštas“. Vadinamasis kietas, arba diktatoriškas, vadovavimas būdingesnis nedemokratiškai visuomenei. Paprastai tokiais atvejais deleguojami sprendimai kolektyve neaptariami ir atlikti darbai nevertinami arba vertinimas netoleruojamas. Taigi prioritetai gali būti netinkamai pasirenkami arba tikslai įgyvendinami netinkamais būdais. Ypač rizikinga, kai tokie lyderiai yra centrinėse valdymo institucijose arba vadovauja plataus masto programoms. Vadinamasis minkštas vadovavimas nereiškia chaotiš-

ko – tai visų suinteresuotųjų asmenų, dalyvaujančių ne tik tos organizacijos ar programos veikloje, įtraukimas į įgyvendinamas veiklas bei viešas veiklų rezultatų vertinimas. Be minėtųjų teigiamų lyderio bruožų, skiriami ir neigiami, kurie nepadeda sėkmingai įgyvendinti veiklų. Pirmiausia tai per dažnas posėdžiavimas, vienašališkas vienos ar kitos veiklos grupės toleravimas ar įtraukimas į veiklas, perdėtas vyriausybės ir aukštesnių organizacijų sprendimų kritikavimas, vykdytojų trūkumų, o ne pranašumų pabrėžimas bei jų aptarimas jiems nedalyvaujant, užduočių sau neskyrimas, išskyrus kitų veiklos kontrolę, ir pan.

Veiklų kontroliavimas yra būtina ir neatskiriama organizacinio valdymo dalis. Kontroliavimas apima ir darbuotojų organizacinių veiklų, ir gamtotvarkos veiklų tikrinimą. Būtina nustatyti kiekvienos veiklos kontrolės kriterijus, standartus, taip pat kontrolės būdus. Išsivysčiusiose šalyse, kur centralizuotas valdymas yra minimalus, tokie kriterijai yra taikomi, o šalyse, kuriose dar stiprus centralizuotas valdymas, tokių kriterijų ir tikrinimo būdų nėra – valdymo klausimais sprendimus priima aukštesnių instancijų bei saugomų teritorijų administracijų vadovai. Inspekcinė veiklų kontrolė yra taip pat svarbus valdymo elementas, tik ji turi būti tinkama ir veiksminga. Ko gero, svarbiausias kontrolės aspektas yra tikrinti gamtotvarkos veiklas (ir organizacines, ir tvarkomus objektus) ir užtikrinti veiklų efektyvumą. Reikia pridurti, kad daugelyje šalių ši problema išvis nesprenžiamą arba beveik nesprenžiamą. Be minėtųjų valdymo etapų, svarbu aptarti valdymo problemas su darbuotojais, ieškoti veiksmingesnio valdymo formų bei bendromis pastangomis jas tobulinti. Šio etapo darbų sėmė taip pat tiesiogiai priklauso nuo to, ar valdymas centralizuotas, ar decentralizuotas.

Apžvelgiant saugomų teritorijų valdymo ar programų įgyvendinimo aspektus, būtina paminėti ir kitas, nevalstybines organizacijas, įtrauktas į vienų ar kitų veiklų įgyvendinimą. Tai savivaldos, nevyriausybines, privačios organizacijos, taip pat savanorių organizacijos. Išsivysčiusiose šalyse nevyriausybinių organizacijų ir savanorių vaidmuo, įgyvendinant gamtosaugos ar gamtotvarkos programas, yra labai svarbus. Visuomeninių organizacijų darbas dažnai neapmokamas, o savanorių – juo labiau, todėl labai svarbu veiklos dalyvius motyvuoti, jais pasitikėti ir parodyti, kad atliekami darbai yra vertingi išsaugant vieną ar kitą rūšį.

Didinant saugomų teritorijų tarnybų galias visuotinis valdymas tampa veiksmingesnis. Sėkmingas saugomų teritorijų steigimo ir apsaugos tikslų įgyvendinimas yra susijęs ne tik su atskirų administracijų veiklomis, bet ir su visos sistemos valdymu, organizacine jos struktūra (Carabias, Rao, 2003). Dar yra nemažai šalių, kuriose vyrauja centralizuotas valdymas, dėl to atskirų tarnybų geras administravimas gali nedaug prisidėti prie numatytų tikslų įgyvendinimo. Šalyse, kur daugiau valdymo funkcijų deleguota saugomų teritorijų jungtinėms taryboms ir administracijoms, atskirų administracijų vaidmuo yra didelis. Tai taip pat tiesiogiai priklauso ir nuo saugomų teritorijų valdymo tipo – vienaip vadybos svarba yra valstybinių institucijų valdomose, kitaip jungtinių tarybų valdomose ar privačiose saugomose teritorijose. Saugomų teritorijų tikslams įgyvendinti reikšmės turi ne tik vertikalus valdymas, bet ir horizontalus. Horizontaliu lygmeniu silpna atskirų saugomų teritorijų koordinacija neskatina keitimosi gera tvarkymo patirtimi bei atskirų darbuotojų kvalifikacijos stiprinimu. Be to, dažnai tarp saugomų teritorijų ir kitų organizacijų horizontalus bendradarbiavimas yra silpnas. Didelės reikšmės vadybai turi darbuotojų gebėjimai atlikti nustatytas pareigas. Svarbūs koncepciniai gebėjimai sukurti šiuolaikišką saugomos teritorijos valdymo modelį, suburti platų suinteresuotųjų asmenų ratą. Ir savarankiškos, ir mažiau savarankiškos saugomų teritorijų administracijos vaidina skirtingą, bet svarbų vaidmenį įgyvendinant apsaugos tikslus. Dėl to svarbu didinti jų galias priimant sprendimus platesniame nei vienos administracijos kontekste. Saugomų teritorijų valdymo galių didinimas turi būti nuoseklus procesas visoje sistemoje – institucijų, atskirų administracijų bei pavienių darbuotojų lygmenimis (Booth et al., 2005; Hough, 2006). Svarbu įvertinti esamas vadybos spragas, trukdžius ir parengti galių didinimo schemą. Nustatyta, kad ekonomiškai išsivysčiusiose šalyse ar regionuose saugomų teritorijų institucijos yra pajėgesnės ir jos noriau bendrauja priimdamos sprendimus su suinteresuotaisiais asmenimis, dėl to sėkmingiau įgyvendinami apsaugos tikslai.

3.6. Tvarkymo veiklų planavimas – sudėtinė valdymo dalis

Saugomose teritorijose naudojami įvairūs planavimo tipai, būdai bei metodai. Nors šiuolaikinių saugomų teritorijų istorija siekia beveik

140 metų, tačiau planavimo procesai jose prasidėjo gerokai vėliau. Pirmieji planai saugoti ar reguliuoti gyvūnų rūšis JAV nacionaliniuose parkuose pradėti rengti apie 1930 m., tačiau pirmasis nacionalinių parkų sistemos valdymo planas 1972 m. buvo parengtas tik praėjus šimtui metų, kai buvo įsteigtas Jeloustonas (Wright, 1996). Šiame plane buvo numatytos nacionalinio parko apsaugos ir tvarkymo strategijos bei svarbiausios tvarkymo kryptys. Šį planą galima vertinti kaip pirmąjį strateginį saugomų teritorijų valdymo planą. Jį parengus ir įgyvendinus JAV buvo parengtas nacionalinių parkų planų rengimo vadovas (NPS, 1998), kuriuo vadovaujantis buvo rengiami ir kitų nacionalinių parkų planai, taip pat ir kitų saugomų teritorijų. Australijoje XX a. septintajame dešimtmetyje buvo parengti kai kurių saugomų teritorijų tvarkymo, kompleksiškesni valdymo planai (Thorsell, 1982). XX a. ketvirtajame dešimtmetyje Europoje buvo rengiami žemėtvarkos planai, kurie apimdavo ir saugomų teritorijų žemėnaudą, apsaugą, tačiau juose nebūdavo numatomos konkrečios gamtotvarkos priemonės (Clarke, Mount, 1998; Sutherland, 2000). 1980 m. Anglijoje buvo parengtas pirmas dabartinius reikalavimus atitinkantis gamtotvarkos planas (Green, 1985). Vėliau planai buvo rengiami ir kitose šalyse ir tai tapo įprastine gamtosaugos praktika. Daugelyje šalių strateginių saugomų teritorijų tvarkymo planų rengimas tapo reglamentuotas įvairaus lygmens teisės aktais, tačiau yra šalių, kur parengtos tik planų rengimo rekomendacijos ir tuos planus rengiančios organizacijos į jas tik atsižvelgia. Dažniausiai mažiau reglamentuotas gamtos draustinių gamtotvarkos planų rengimas, o apgyvendintose teritorijose planai rengiami laikantis teisės aktų.

Saugomos teritorijos valdomos remiantis įvairiais strateginiais dokumentais (strategijomis, planais, programomis). Teritorijoms tvarkyti taip pat pasitelkiami teritorijų planavimo dokumentai (specialieji ir detalieji tvarkymo planai ir schemas). Tvarkymo planai daugiau skirti žemėnaudai planuoti arba jai reglamentuoti, funkcinėms zonomis išskirti, veikloms jose riboti ir pan. Jų reikšmė, siekiant steigti saugomas teritorijas, įgyvendinti apsaugos tikslus ir išsaugoti biologinę įvairovę, nėra tokia svarbi kaip strateginių dokumentų, dėl to išsamiau šie planai nebus analizuojami ir vertinami.

Saugomų teritorijų strateginiai dokumentai apima kelis lygmenis: politikos, sisteminį institucinį, regioninį (valstijų, provincijų, žemių), vietinį,

atskirų saugomų teritorijų valdymo planavimą. Jie yra kelių rūšių: ekosistemų valdymo, gamtotvarkos, atskirų rūšių valdymo, rekreacijos, lankytojų srautų valdymo ir pan. bei operatyviniai (kasmetinių veiklų) planavimo (Lockwood, 2006; Selman, 2000; TNC, 2007). Teritorijų valdymo planavimas yra paremtas hierarchine struktūra, kai žemesnio lygmens planai rengiami atsižvelgiant į aukštesnio. Strateginiai planai (gamtotvarkos, lankytojų srautų valdymo ir t. t.) turi būti derinami su teritorijų tvarkymo planais. Saugomų teritorijų strateginis planavimas priklauso nuo politinės, teisinės, valdymo sistemos (centralizuoto ar decentralizuoto), teritorinės administracinės sistemos, šalies tradicijų ir pan. Valstybės valdomų saugomų teritorijų planavimas skiriasi nuo privačiai valdomų teritorijų planavimo didesniu formalizavimu, o jungtiniu būdu valdomų teritorijų planavimas įtraukia platesnį suinteresuotųjų asmenų ratą. Vietos bendruomenės, planuodamos tvarkymo veiklas, gali naudotis esama nustatyta tvarka arba taikyti savo, atsižvelgdamos į esamas tradicijas ir žemėnaudą. Privačių saugomų teritorijų valdymo planavimas taip pat skiriasi.

Saugomų teritorijų strateginių valdymo planų įvairovė yra didelė. Dažniausiai pasaulyje naudojamosi gamtotvarkos planais, tačiau rengiami kraštovaizdžio tvarkymo, išsamieji, ekosistemų valdymo bei ekosistemų restauravimo planai (Mierauskas, 2009a). Taip pat rengiami specializuoti, konkrečioms problemoms spręsti planai – atskirų rūšių valdymo, lankytojų srautų reguliavimo ir kt. Išsamiausi strateginiai dokumentai yra ekosistemų valdymo planai, kurie buvo pradėti rengti didelėms ekosistemoms išsaugoti ir tvarkyti, tačiau būdavo menkai siejami su saugomų teritorijų tikslais (Maltby et al., 1999). Šiuolaikiniai ekosistemų valdymo planai apima ne tik saugomų teritorijų apsaugos problemas, bet socialines ekonomines, regioninę plėtrą, žemėnaudą (Meffe et al., 2002). Rengiami ne tik didelių saugomų teritorijų, bet ir didelių ekosistemų, tokių kaip lagūnos, deltos, kalnų ar miškų masyvai bei ežerų ar šlapynių kompleksai, valdymo planai. Kadangi juos parengti sunkiau, be to, jie reikalauja daugiau išteklių, daugelyje šalių vis dėlto dažniausiai rengiami gamtotvarkos planai, tačiau juose paprastai yra sprendžiami ne tik buveinių tvarkymo, rūšių valdymo, bet ir kiti, pavyzdžiui, turistų srautų valdymo, klausimai. Kadangi gamtotvarkos planai dažniausiai naudojamosi tvarkant saugomas teritorijas, iš esmės jie bus nagrinėjami ir vertinami, mažiau skiriant dėmesio kitiems planams.

3.7. Gamtotvarkos planų rengimo tikslai ir principai

Gamtotvarkos planams keliami reikalavimai išsaugoti ir užtikrinti gerą apsaugos būklę saugomoms ar tikslinėms buveinėms ir rūšims. Nors jie skirti biologinei įvairovei išsaugoti, tačiau atsižvelgiama į esamą socialinį ekonominį kontekstą. Planų rengimo būtinybė šiuo metu yra suprantama ir saugomų teritorijų institucijų darbuotojams, ir įvairiems suinteresuotiesiems asmenims. Anksčiau būtinybei teikti planus nebuvo teikiama daug svarbos. Padėtis pasikeitė, kai tai buvo nustatyta Biologinės įvairovės ir kitų konvencijų reikalavimuose. Tarptautinė gamtos apsaugos sąjunga ir Pasaulio parkų, ir Gamtosaugos kongresų nutarimuose iškelia būtinybę tinkamai tvarkyti saugomas vietas. Be tarptautinių susitarimų, yra ir nacionaliniai teisės aktai, nurodantys išsaugoti biologinę įvairovę bei tinkamai tvarkyti saugomas teritorijas. Yra ir kitų priežasčių, dėl ko reikia rengti planus. M. Lockwoodas (2006) papildomai nurodo būtinybę rengti planus, nes:

- pasiekiami saugomų teritorijų steigimo tikslai;
- užtikrinamas adaptyvusis tvarkymas;
- apibendrinantys ir ilgalaikiai tikslai suskirstomi į specifinius ir trumpalaikius;
- įtraukiami suinteresuotieji asmenys ir taip išvengiama konfliktų tvarkant vietas;
- priimami sprendimai yra vieši ir suprantami;
- užtikrinamas bendravimas vertikaliu ir horizontaliu valdymo lygmenimis;
- užtikrinamas veiklų tęstinumas neatižvelgiant į atsakingų institucijų darbuotojų kaitą;
- viešas planavimas užtikrina visuotiną palaikymą.

M. Alexanderis (2008) išskiria daugiau gamtotvarkos planų rengimo funkcijų, nes juose yra:

- identifikuojamos saugomų teritorijų valdymo politikos ir teisinės nuostatos, kurios bus įgyvendinamos tvarkant teritorijas;
- dalijamasi sprendimų priėmimų funkcijomis;
- renkama informacija apie saugomą teritoriją;
- nustatomi vietovių vertingiausi ne tik gamtiniai, bet ir kultūriniai, istoriniai, archeologiniai bei kiti bruožai;

- iškeliami tikslai ir uždaviniai išsaugoti vertingiausius vietovių bruožus;
- nustatomi mažiausią poveikį vertybėms darantys lankytojų takai;
- Parengiamos stebėsenos ir peržiūros programos.

E. Idle'as ir T. Binesas gamtotvarkos plano reikalingumą nustato pagal jo naudingumą saugomų teritorijų darbuotojams ir visuomenei (2005).

6 lentelė. **Gamtotvarkos plano naudingumo kriterijai** (Idle, Bines, 2005)

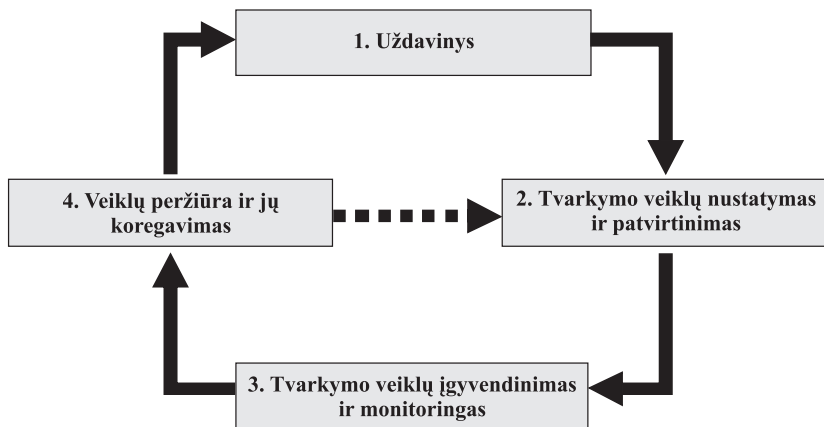
GAMTOTVARKOS PLANAS NAUDINGAS TUO, KAD TAI YRA:	
1. Teisiška	Atitinka įstatymų reikalavimus. Kai kuriose šalyse saugomų teritorijų tvarkymo planai numatyti teisės dokumentuose ir būtini rezervatams, nacionaliniams parkams bei Natura 2000 teritorijoms.
2. Objektyvu	Paaaiškėja saugomos teritorijos vaidmuo ir paskirtis, pavyzdžiui, saugoti biologinę šalies įvairovę arba taupiai naudoti gamtos išteklius.
3. Kontroliuojama	Padedą nustatyti, kas darytina norint palaikyti „gerą (palankią) apsaugos būklę“ (pagal Buveinių direktyvos reikalavimus).
4. Praktiška	Planas praverčia saugomų teritorijų tvarkytojams ir darbuotojams: <ul style="list-style-type: none"> • planuojant darbus, • nustatant prioritetus ir užduotis, • paskirstant išteklius (darbuotojus, laiką ir pinigus).
5. Nuoseklu	Sudaro sąlygas nuosekliai organizuoti tvarkymą ir užtikrinti darbų tęstinumą.
6. Racionalu	Būsimiems tvarkytojams suteikia informacijos apie tai, kas padaryta ir dėl kokių priežasčių.
7. Suprantama	Tvarkymo procese dalyvaujantiems žmonėms būna aiškiau, kam reikalingi konkretūs darbai.
8. Patikima	Saugomai teritorijai iškeltų įvairaus lygio tikslų įgyvendinimas ir tvarkymo darbai tampa patikimi (ypač politiškai).
9. Padedą bendrauti	Gamtotvarkos plano rengimas yra puiki proga bendrauti su suinteresuotaisiais asmenimis, užsitikrinti jų paramą ir įtraukti juos į rūpinimąsi saugoma teritorija.
10. Pažangu	Padedą nustatyti, kokių duomenų reikia teritorijai įvertinti, kas turi būti tiriama ir stebima siekiant sėkmingai įgyvendinti tvarkomąjį planą.

Atskirų minėtų autorių motyvai rengti gamtotvarkos planus yra panašūs, tačiau vieni išskiria vienas, kiti kitas svarbiausias priežastis. Taip

pat gali skirtis požiūris į planų rengimo reikalavimus, struktūrą bei rengimo procesą. Tačiau galima apibrėžti daugelį bendrų bruožų, būdingų praktiniam planavimui įvairiose šalyse. Išskirtinis gamtotvarkos planų bruožas yra adaptyvusis tvarkymas. Jis yra pripažintas visuotinai ir taikomas absoliučiai daugumoje šalių ar regionų.

Dažniausiai visi gamtotvarkos planai peržiūrimi, gali būti atliekamas vykdomų veiklų tvarkymo efektyvumo vertinimas, retesniais atvejais – auditas. Peržiūros, vertinimo ar audito rezultatai yra nagrinėjami, po to planas bei jo įgyvendinimo veiksmai yra tobulinami ar koreguojami, kad tvarkymo veikla būtų efektyvesnė ir veiksmingesnė. Taigi gamtotvarkos veiklos procesas yra cikliškas: planavimas, įgyvendinimas, stebėseną, rezultatų vertinimas ir planų bei įgyvendinimo veiklų tobulinimas ar koregavimas. Šis ciklas kartojamas tol, kol baigiami tvarkymo darbai. Toks cikliškas tvarkymas vadinamas adaptyviąja gamtotvarka, o planavimas – adaptyviuoju planavimu (Meffe, Carroll, 1994; Margoluis, Salafsky, 1998; Margules, Pressey, 2000; Pressey, Bottrill, 2009).

Adaptyvusis tvarkymas yra suprantamas kaip kartojamas planavimo ir tvarkymo peržiūros ar net revizavimo procesas, siekiant operatyviai pakeisti tam tikrus gamtotvarkos veiksmus, nustčius, kad jie yra nepalankūs gamtos objektams išsaugoti, t. y. ne visada suplanuoti norimi veiksmai yra palankūs buveinėms ar rūšims išsaugoti. Vertinimas ir koregavimas yra vieni iš svarbiausių adaptyviosios gamtotvarkos dalių. Adaptyviosios gamtotvarkos principai turi būti įtraukti jau į rengiamus gamtotvarkos planus. Tai daroma daugelyje šalių. Suprantama, rengiant gamtotvarkos planus visada yra tam tikras rizikos laipsnis, kad suplanuoti veiksmai bus neadekvatūs buveinių ar rūšių išsaugojimo atžvilgiu, juolab kad dažnai parenkant tvarkymo veiksmus taikomi ekologiniai tvarkymo modeliai, remiamasi mokslinėmis hipotezėmis, praktika iš kitų tvarkomų vietovių. Taigi parengti tvarkymo veiksmai yra testuojami gamtoje, o adaptyvusis planavimas leidžia stebėti, ar veiksmai įgyvendinami sėkmingai, vertinti klaidas. Suprantama, planuojant pasitaiko klaidų, kurių reikėtų vengti, bet tikrovė yra tokia, kad tų klaidų neretai pasitaiko. Taigi vykdoma veiklų stebėseną ir vertinamos veiklos, o tai adaptyviojo tvarkymo pranašumas. Pažymėtina, kad erdviniam teritorijų tvarkymo planavimui toks principas netaikomas, suplanuoti ir įgyvendinami veiksmai nėra operatyviai vertinami ir pakeičiami tinkamesniais.



5 pav. Bendroji adaptviojo tvarkymo schema (Alexander, 2008)

Adaptyvusis gamtotvarkos tvarkymas nėra idealus, bet turi daugiau pranašumų ir yra lankstesnis, lyginant su kitais (Margoluis, Salafsky, 1998). Adaptyvusis tvarkymas turi bendrų bruožų su kitų tipų tvarkymais: renkama reikiama išsami informacija siekiant pagerinti planavimo kokybę, į planavimo procesą įtraukiama kuo daugiau suinteresuotųjų asmenų, garantuojamos žemės savininkų teisės į žemės valdymą, taikomi moksliskai pagrįsti kūrybiniai sprendiniai ir veiksmų priėmimo būdai, didinamas valstybinių ir savivaldos institucijų vaidmuo ir indėlis į planų įgyvendinimą ir peržiūrą. Taigi apibendrinant galima teigti, kad adaptviojo tvarkymo bruožas yra didinti patirtį iš padarytų klaidų, operatyviai tikrinti, kaip įgyvendinami veiksmai, bei įvertinti jų veiksmingumą ir efektyvumą siekiant pagerinti tvarkymo veiklų kokybę.

Pasaulyje parengta daug skirtingų gamtotvarkos planavimo rekomendacijų, bet, kaip jau minėta, stengiamasi išlaikyti bendruosius strateginio planavimo principus. Įvairios planuotojų mokyklos ar specialistų grupės rekomenduoja naudoti vienus ar kitus planavimo principus ar būdus. Dėl to sunku įvertinti, kokie planavimo principai yra tinkamiausi, koks planų rengimo būdas yra optimaliausias, todėl reiktų aptarti pačius bendriausius.

Labai svarbus yra pasirengimo etapas. Planavimo organizatoriams prieš pradėdami rengti gamtotvarkos planus rekomenduojama (Lockwood, 2006):

- nuspręsti, kokio tipo gamtotvarkos planą reikia rengti – ar strateginį, ar neišplėstinį, labai konkrečiai išdėstant veiksmus, ir kokią plano struktūrą pasirinkti. Pradėjus rengti planą, jau per vėlu spręsti, koks turi būti jo tipas ir struktūra, nes tokiu atveju nukentės plano kokybė;

- nustatyti plano rengimo tarpines ir galutinę datas ir griežtai jų laikytis;

- parinkti tinkamus ir kvalifikuotus plano rengėjus (ekspertus, planuotojus, vietinių saugomų teritorijų darbuotojus, žemėnaudos ir miškovtarkos specialistus, savivaldybių ekologus ir nevyriausybinių organizacijų atstovus);

- įvertinti, kokia ir kokios apimties reikalinga informacija apie aplinką, ypač buveines ir rūšis, o jos nesant plano rengėjų dispozicijoje nustatyti, kur ją gauti, ar būtina atlikti papildomus tyrimus. Pradėjus rengti planą jau per vėlu pradėti rinkti informaciją, nes dėl to užtruks plano parengimas;

- nustatyti preliminarinius plano tikslą ir uždavinius (rengiant planą jie bus tikslinami ir keičiami), t. y. organizatoriai iš plano rengėjų reikalaus, koks turėtų būti plano rezultatas);

- nustatyti plano strategijos ir veiksmų parinkimo ir pagrįstumo, jų stebėsenos ir vertinimo kriterijus bei metodus;

- apsispręsti, ar bus rengiama kartografinė medžiaga ir kiek detali, kokių reikės išteklių plano veiksmams įgyvendinti (GIS specialisto, skaitmeninio teritorijos žemėlapiu ir pan.).

- planuojant gamtotvarkos planų subzonas (sudedamąsias zonų dalis) rekomenduojama atsižvelgti į Tarptautinės gamtos apsaugos sąjungos rekomenduojamas tvarkymo kategorijas ir pagal jas numatyti veiksmus. Toks planavimas leis palyginti įvairių šalių patirtį gamtotvarkos srityje (Thomas, Middleton, 2003). Vienas iš svarbesnių bruožų yra tas, kad gamtotvarkos planavimo specialistas turi rengti aiškius planus – juos turėtų suprasti ir kiti specialistai, ir žemės naudotojai. Kaip ir kitose autorių rekomendacijose, šie specialistai pabrėžia, kad planai turi būti lankstūs, dinamiški, bet juose turi būti gana aiškiai apibrėžti veiksmi, kurie turi atitikti plano uždavinius ir būti sukonkretinti tam tikrai vietai. M. Lockwoodas (2006) pabrėžia nuoseklius sėkmingo gamtotvarkos plano rengimo ir įgyvendinimo etapus, kurie turėtų būti būdingi planavimo procesui:

- sukuriami tinkama planuotojų grupė ir nustatomi jos darbo uždaviniai bei visų darbų, lemiančių tolesnę planavimo sėkmę, mastas;
 - išnagrinėjama, kiek yra ir kiek reikia naujų planuojamos vietovės duomenų, nes tai didina plano tikslumą;
 - duomenys įvertinami – tai lemia plano kokybę ir patikimumą;
 - nustatomos plano įgyvendinimo galimybės, galimi trukdžiai bei grėsmės, nes tai glaudžiai susiję su plano rengimu;
 - plėtojama tvarkymo vizija ir strategija, norint parengti strateginį planavimo dokumentą;
 - pirminiame planavimo etape išnagrinėjamos galimybės teritoriją suskirstyti į atskiras tvarkymo zonas, nes tai detalizuoja įgyvendinimo veiklas;
 - tvarkymo veiksmų galimybių apžvalga vykdoma kartu su suinteresuotaisiais asmenimis;
 - pirminis gamtotvarkos plano projektas turėtų būti rengiamas nedalyvaujant suinteresuotiesiems asmenims;
 - pirminio gamtotvarkos plano projekto svarstymas (konsultacijos) organizuojamas su visuomene ir suinteresuotaisiais asmenimis, nes tai padeda išvengti konfliktų;
 - siūlymai dėl pirminio gamtotvarkos plano projekto įvertinami, planas peržiūrimas ir galutinis plano variantas parengiamas dalyvaujant suinteresuotiesiems asmenims;
 - patvirtinimas planas arba jam pritariama;
 - įgyvendinami plano veiksmai;
 - atliekama stebėseną ir vertinami tvarkymo rezultatai;
 - atliekama plano peržiūra, vertinamas tvarkymo efektyvumas;
 - keičiamas ir tobulinamas planas ir / ar tvarkymo veiklos.
- Svarbu paminėti M. Lockwoodo (2006) ir kitų specialistų bei organizacijų (Idle, Bines, 2005; TNC, 2007) išdėstytus pagrindinius gamtotvarkos planavimo principus:
- planuojant gamtotvarkos plano apimtį ir detalumą būtina atsižvelgti į planą rengiančios organizacijos ar asmenų galimybes;
 - planuojamiems gamtotvarkos veiksams saugomose teritorijose prioritetą turi būti teikiamas atsižvelgiant į IUCN saugomų teritorijų tvarkymo kategorijas;

- planavimo organizatoriai turi nustatyti plano tikslą, apimtį, esamus žmogiškuosius ir piniginius išteklius;

- planuotojai turi nustatyti planavimo būdus ir procedūras atsižvelgdami į esamus šalies teisinius pagrindus, į žemės naudojimo pokyčius ir esamas bei planuojamas investicijas, šalies tradicijas ir visuomenės kultūros lygį bei požiūrį į gamtotvarkos veiksmus, suinteresuotųjų asmenų norą dalyvauti planavimo procese, duomenų ir informacijos prieinamumą, mokslinių žinių suderinimą su suinteresuotaisiais asmenimis, racionalų tvarkymo veiksmų įvertinimą;

- planai turi būti adaptyvūs, įvertinti tvarkymo veiksmams pritaikyti. Tvarkymo veiksmai ir plano uždaviniai turi būti modifikuojami įgyvendinant planą;

- būtinos skirtingų planavimo lygmenų, t. y. planuotojos organizacijos ir regioninio ar šalies lygmens organizacijų planų, sąsajos;

- tikslai ir uždaviniai turi būti detalūs ir realūs, rodikliais išmatuojami plano įgyvendinimo rezultatai įvairiais planavimo lygmenimis;

- būtinos plano tikslų, uždavinių, veiksmų ir pasiektų rezultatų sąsajos;

- veiksmingas tvarkymo veiksmų įgyvendinimas priklauso ne tik nuo planą įgyvendinančių, bet ir planą rengiančių specialistų kvalifikacijos;

- būtina nustatyti atskirų veiksmų įgyvendinimo atsakingus vykdytojus ir atlikimo laikotarpį (organizacijas ar asmenis) bei jų įgaliojimų ir atsakomybės ribas;

- planuojant būtina suderinti ir nustatyti sąsajas su jau parengtais kitais planais ar programomis;

- planavimo procesas turi būti skaidrus, į jį būtina įtraukti reikiamus suinteresuotuosius asmenis;

- planuojant turi būti nustatytas ir patvirtintas mechanizmas, kaip uždaviniai ir veiksmai patvirtinami arba modifikuojami ar net pašalinami iš plano;

- parengti aiškius kriterijus ir rekomendacijas, kaip įvertinti plano uždavinių ir veiksmų efektyvumą ir jų modifikavimo procedūras;

- parengti galimus būdus, kaip pratęsti gamtotvarkos plano veiksmus, jei baigiasi jo įgyvendinimo laikas;

- gamtotvarkos planai turi būti suprantami ir lengvai skaitomi, kartu išsamūs bei nurodantys ilgalaikę tvarkymo viziją ir uždavinius, veiksmų įgyvendinimą ir vertinimą, kai šis planas nustos galioti.

Gamtotvarkos planavimo principus rengia ir grindžia ne tik konkrečių mokyklų specialistai, bet ir įvairios darbo grupės, susitikus specialistams iš įvairių šalių. Lyderių vaidmuo šiame procese yra vienas iš svarbiausių ir jį atspindi galutinis rezultatas. *Eurosite* gamtotvarkos planų rengimo principai buvo tikslinami keliuose pasitarimuose ar darbo grupių susitikimuose (*Eurosite*, 2001), jie tobulinami ir dabar. 2007–2008 m. D. Britanijoje buvo surengti apsaugos ir tvarkymo konsorciumo (CMS) darbo grupės susitikimai dėl gamtotvarkos planavimo principų taikymo *Natura 2000* ir kitoms saugomoms vietovėms aptarimo (CMS, 2008). Pasitarimams vadovavo žinomas gamtotvarkos specialistas dr. Mike'as Alexanderis, jame dalyvavo nemažai specialistų iš įvairių ES šalių. Šių specialistų aptarti planavimo principai buvo apibendrinti M. Aleksanderio atskiroje studijoje (Alexander, 2008). Rekomendacijos apima bendruosius ir specialiuosius planavimo principus. Bendrieji planavimo principai yra šie:

- praktiškiausia ir tinkamiausia rengti vieną išsamų teritorijos, turinčios skirtingas funkcines zonas, gamtotvarkos planą, o ne kelis atskirus tos pačios teritorijos planus;

- planuojant tvarkymo veiksmus būtina atsižvelgti ne tik į gamtos apsaugos reikalavimus, bet ir į suinteresuotųjų asmenų interesus, kultūrinis, lankytojų, valdymo aspektus ir pan.;

- gamtosaugos aspektas (rūšių ir buveinių išsaugojimas) yra svarbiausias visame planavimo ir tvarkymo procese;

- planuotojai turi įtraukti gamtosaugos aspektus į sektorinius ir įvairius žemėnaudos planus;

- planavimo procesas turi būti kiek galima paprastesnis;

- gamtotvarkos planas turi apimti saugomą teritoriją, o esant būtinybei – ir aplinkines teritorijas (pvz., apsaugos zonas);

- visuotinis palaikymas yra svarbus planavimo proceso elementas, jis taip pat būtinas ir priimant planą;

- gamtotvarkos planai parengti taip, kad juos suprastų visi, net neturintieji aukštojo ar techninio išsilavinimo, jeigu jiems svarbus vietovės tvarkymas. Planas turi būti parašytas aiškia kalba, mintys išdėstytos nuosekliai;

- planai turi turėti santraukas, kuriose trumpai išdėstoma tvarkymo būtinybė ir pagrindiniai schemomis pavaizduoti veiksmai. Visuomenė ar politikai dažniausiai neskaityto viso plano, o susipažįsta tik su jų santraukomis.

Bendrieji planavimo principai detalizuoti atskirais aspektais, atskleidžiančiais svarbiausius planavimo momentus. Pabrėžta, kad būtina laikytis jau minėtų bendrųjų adaptyviojo planavimo principų. Kaip ypač svarbūs pažymėti šie aspektai: suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į planavimo ir tvarkymo procesą, tvarkymo planavimo proceso cikliškumas, pasikartojamumas ir jo tobulinamas, tvarkymo uždavinių kaip svarbiausių planavimo elementų iškėlimo tinkamumas.

Suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į planavimo ir tvarkymo procesą. Į planavimo procesą būtina įtraukti tuos asmenis, kurie užsiims vietovės tvarkymu (pvz., saugomų teritorijų, miškų urėdijų, savivaldybių darbuotojus ir pan.), taip pat žemės savininkus ar naudotojus. Daugelyje šalių suinteresuotieji asmenys įtraukiami į gamtotvarkos planų parengimą ir tai visiškai suprantamas dalykas. Tai daryti ypač skatinama planuojant veiklos tvarkymą *Natura 2000* vietovėse. Suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į planavimo procesą sumažina tikimybę kilti ateityje konfliktams, bet, kita vertus, apsunkina planavimo procesą, nes ne visi pateikti pasiūlymai gali derėti su teritorijos apsaugos tikslais. Jeigu visuomenė gamtotvarkos planų rengimo ir tvarkymo procese nedalyvauja, o yra supažindinama su planavimo sprendiniais ir išvadomis svarstant planus, kyla daugybė problemų. Dėl to prieš pradėdant tvarkyti teritoriją būna žemės savininkų prieštaravimų arba jie nesutinka net ir su nedidele tvarkymo veikla (pvz., pažintinio tako įrengimu privačioje žemėje). Išsami suinteresuotųjų asmenų įtraukimo į įvairius valdymo procesus analizė pateikta 4 skyriuje.

Tvarkymo planavimo proceso cikliškumas, pasikartojamumas ir tobulinamas (adaptyvusis planavimas). Visada patvirtinama šiuolaikinio teritorijų tvarkymo adaptyviojo planavimo svarba gamtotvarkai. Taip pat pabrėžiama stebėsenos svarba, planų įgyvendinimo veiksnių vertinimas ir peržiūra, kartotinio planavimo galimybė, naujų idėjų (inovacijų) ir geriausios tvarkymo praktikos įdiegimas, naujos informacijos panaudojimas. Pabrėžiama, kad, pasikeitus saugomos teritorijos kategorijai, būtina neeilinė plano tikslų, uždavinių ir ypač veiksnių peržiūra ir esant galimybei juos būtina tikslinti ar net keisti.

Tvarkymo uždavinių kaip svarbiausių planavimo elementų išskėlimas. Kaip ir anksčiau išsakytuose poskyriuose, gamtotvarkos planų uždaviniai turi padėti pasiekti norimą rezultatą – užtikrinti rūšių, bendrijų ir buveinių gerą būklę. Ir gamtotvarkos, ir kitiems strateginiams planams rekomenduojama taikyti konkretumo principą (angl. trumpinys – SMART: *specific, measurable, achievable, relevant, time-based*), t. y. uždaviniai turi būti (Alexander, 2008):

- specifiški kiekvienai teritorijai, atsižvelgiant į esamas rūšis, bendrijas ir buveines;
- išmatuojami, taip nustatant, ar jie pasiekiami;
- įgyvendinami;
- tinkami, atsižvelgiama į šalies teisės aktus, strategijas ar įvairius įsipareigojimus, kuriuos turi tvarkančioji organizacija;
- apibrėžti laiko atžvilgiu; uždavinys turi turėti fiksuotą įgyvendinimo datą.

Atskirų tvarkomų teritorijų uždaviniai yra skirtingi, bet rekomenduojama laikytis šių minėtų rekomendacijų. Tvarkant *Natura 2000* vietas ypač svarbu užtikrinti gerą kiekvienos rūšies ir buveinės apsaugos būklę. Panašių reikalavimų tikslinga laikytis ir planuojant tvarkymo veiksmus.

3.8. Gamtotvarkos planų modelių apžvalga

Pasaulyje gamtotvarkos planų rengimo įvairovė yra didelė, tačiau vyrauja svarbiausių gamtotvarkos specialistų mokyklų planų formatai ir modeliai. Šiuo atveju taikomi terminai aiškunami taip: *formatas* – tai plano apimties struktūrinis apipavidalinimas, o *modelis* apima platesnį kontekstą – ne tik formatą, bet ir planavimo procesą bei įgyvendinimo taikymą (Alexander, 2008; Clarke, Mount, 1998; Eurosite, 2001). Europoje naudojami keli gamtotvarkos planų formatai ir modeliai. Tarptautinės saugomų teritorijų asociacijos *Eurosite* plano formatas yra plačiausiai naudojamas, ypač Vakarų, Pietų ir kai kuriose Vidurio Europos šalyse. Dėl to *Eurosite* formatas ir yra trumpai apžvelgiamas. Panašius, šiek tiek modifikuotus planų formatus yra pasiūlę nemažai kitų autorių (Alexander, 2008; Idle, Bines, 2005; Sutherland, 2000 ir kt.).

Eurosite plano taikymo populiarumą lėmė daug veiksnių. Pirma, plano rengimo procedūras ir struktūrą rengė ir tobulino daug gamtotvarkos, ekologijos, biologijos ir kitų sričių specialistų, antra, į planų rengimą buvo įtraukiama ne tik specialistų, bet ir įvairių suinteresuotųjų asmenų. Taigi planai yra suprantami ir nesunkiai taikomi praktikoje. Idėja rengti vienodus Europos Bendrijoje gamtotvarkos planus kilo Prancūzijoje 1987 metais. Didelė dalis Bendrijos šalių gamtosaugos specialistų palaikė šią idėją ir *Eurosite* ėmėsi iniciatyvos parengti visuotinai priimtinas planų rengimo procedūrų bei struktūros rekomendacijas. Buvo organizuojami kasmetiniai specialistų pasitarimai. Kaip tokių renginių išdava parengtas „Gamtotvarkos planų rengimo vadovas“ (*Eurosite*, 1992, papildytas 2001, 2004). *Eurosite* planų formatas keitėsi ir buvo tobulinamas, bet bendra struktūra ir planavimo principai nesikeitė. Trumpa ir apibendrinta plano struktūra pateikiama 7 lentelėje.

7 lentelė. *Eurosite* gamtotvarkos plano formato santrauka
 (pagal *Eurosite*, 2001)

I dalis	Pagrindimas: šioje dalyje aptariama ir pagrindžiama, kodėl planas yra reikalingas, kodėl pasirinkta būtent ta, o ne kita vietovė, kokios yra gamtos vertybės ir koks galėtų būti plano įgyvendinimo poveikis vietovei.
II dalis	Vietovės aprašymas: pateikiami vietovės bendrieji duomenys (koordinatės, teritorijos ribos, teisinis statusas, tvarkymo infrastruktūra ir pan.), taip pat fizinės ypatybės (klimatas, geologija ir geomorfologija, hidrologija ir dirvožemis), ekologinės (biologinės) ypatybės (buveinės, ekosistemos, augalų bendrijos, augalų ir gyvūnų rūšys) bei vietovės socialiniai ir ekonominiai aspektai.
III dalis	Vertinimas ir tikslų bei uždavinių nustatymas: atliekant pirminį vertinimą įvertinamos teritorijos ekologinės, socialinės ir ekonominės ypatybės, iškeliami tikslai, uždaviniai, aptariamoms galimos grėsmės tvarkomai teritorijai, tvarkymo tikslų atžvilgiu teigiami ar neutralūs veiksniai ir pan. (atliekama SSGG). Vėliau gali būti atliekamas antrinis vertinimas bei detalizuojami uždaviniai.
IV dalis	Įgyvendinimas: šioje dalyje pasirenkami tvarkymo veiksmai, jų alternatyvos, skiriamos tvarkymo zonos. Parengiamas darbų įgyvendinimo planas, konkretūs atskiri projektai.
V dalis	Peržiūra: rengiant planą numatoma plano įgyvendinimo peržiūra. Ji gali būti kasmetinė ar po penkerių metų. Vertinimas atliekamas kas penkerius metus. Atsižvelgiant į peržiūros rezultatus tiklinamas plano įgyvendinimas.

Lietuvoje naudojantis *Eurosite* planų formatu, jį pakeitus, buvo parengtas gamtotvarkos planų rengimo aprašas ir nustatyta plano struktūra (LR aplinkos ministro įsakymas..., 2009a, papildytas 2011). Lietuvoje rengiamų gamtotvarkos planų struktūra yra tokia:

- teritorijos būklės aprašymas ir įvertinimas;
- gamtotvarkos planų tikslai ir uždaviniai;
- gamtotvarkos plano priemonių įgyvendinimo planas;
- išteklių analizė, lėšų poreikis gamtotvarkos plano priemonėms įgyvendinti ir finansavimo šaltiniai;
- gamtotvarkos plano tikslinimo ir stebėsenos tvarka.

Kitaip nei daugelyje šalių, Lietuvoje planų rengimo procese suinteresuotieji asmenys dalyvauja vangiai. Paprastai planus rengia konsultantai, dalyvaujant saugomų teritorijų darbuotojams. O kiti suinteresuotieji asmenys rengimo procese nedalyvauja. Parengtas planas derinamas su savivaldybių administracijomis, miškų urėdijomis. Numatytomis veikloms vykdyti privačiose žemėse gaunami savininkų ar valdytojų sutikimai. Akivaizdu, kad suinteresuotųjų asmenų yra nedaug, palyginti su kitų šalių praktika. Lietuvoje rengiami gamtotvarkos planai susideda iš dviejų dalių – tvirtinamosios ir pagrindžiamosios informacijos. Tvirtinamoji dalis yra patvirtinama aplinkos ministro įsakymu ir tampa teisės aktu, o pagrindžiamoji informacija yra tvirtinamosios dalies priedas. Abi dalys viešai paskelbiamos Aplinkos ministerijos tinklalapyje.

Apžvelgiant vieną iš pagal *Eurosite* planų rengimo rekomendacijas parengtą variantą, kurį pasiūlė anglų gamtotvarkos specialistai E. Idle'as ir T. Binasas (2005), galima matyti daug sąsajų su gamtotvarkos tradicinių planų struktūromis, tačiau yra ir skirtumų. Daugiau dėmesio skiriama suinteresuotųjų asmenų dalyvavimui planavimo procese bei sprendimų priėmimui bendru visų dalyvių susitarimu. Rengiant planą suinteresuotieji asmenys dirba kartu su vietos ekspertais ir konsultantais darbo grupėse – to nėra rengiant tradicinį *Eurosite* planą. Taigi šio plano rengimo išskirtinis bruožas yra plano sprendinių priėmimas konsensuso principu. Negalima teigi, kad ir kitų formatų planų rengimo procesuose nedalyvauja suinteresuotieji asmenys, tačiau šiame tai ypač pabrėžta. Rengiant planą dalyvauja ne tik gamtotvarkos ekspertai, bet ir įvairių sričių konsultantai bei suinteresuotieji asmenys. Šių gamtotvarkos planų rengimas susideda

iš penkių pagrindinių etapų: pasirengimo dirbti, suinteresuotųjų asmenų nustatymo ir bendradarbiavimo su jais, darbo tikslų ir uždavinių nustatymo ir programos derinimo, grįžtamojo ryšio ir vertinimo nustatymo, plano tvirtinimo (8 lentelė). Nors minėtų autorių plano formatas skirisi nuo tradicininio *Eurosite*, tačiau pagrindinės jo dalys yra tokios pačios.

8 lentelė. E. Idle'o ir T. Bineso rekomenduotina gamtotvarkos plano struktūra (2005)

1. Įvadas	
2. Saugomos teritorijos aprašymas	2.1. Nurodomos priežastys, dėl kurių teritorija paskelbta saugoma. 2.2. Išsidėstymas, ribos, administracinis padalijimas, žemės naudotojai. 2.3. Socialinė ir ekonominė padėtis, istorija, žemės naudojimas (rekreacija, turizmas, miškininkystė, medžioklė ir kt.). 2.4. Gamtos vertybės 2.4.1. Saugomos gyvūnų rūšys 2.4.2. Kitos gyvūnų rūšys 2.4.3. Augalijos ir buveinių ypatybės 2.4.4. Geologijos ir geomorfologijos bruožai 2.4.5. Kultūros istorija ir jos objektai (taip pat ir archeologijos)
3. Įteisinimas	Su teritorijos įteisinimu susiję įsipareigojimai ir atsakomybė
4. Galimybės ir grėsmės	Galimybių įvertinimas, grėsmės ir apribojimai, susiję su saugomos teritorijos priežiūra
5. Tikslai	Tvarkymo tikslai privalo atitikti būtinųjų apsaugos priemonių reikalavimus
6. Darbo planas	Darbų grafikas, išteklių, laiko sąnaudos ir jų paskirstymas, stebėseną ir darbuotojų atsakomybę
7. Stebėseną ir vertinimas	Duomenų rinkimo reikalavimai ir vertinimo procedūros
8. Priedai	Įvairūs saugomos teritorijos žemėlapiai, kuriuose nurodytos teritorijos ribos, privačių valdų išsidėstymas, geologinė sandara, dirvožemiai, buveinės, rūšių paplitimas ir kt. Rūšių sąrašai Išsamūs aprašai ir straipsniai apie gamtos vertybes Ekosistemų būklė ir funkcijos Suinteresuotųjų asmenų sąrašai ir darbo grupės sudėtis Trumpas vykusių susitikimų aprašas ir svarbiausi priimti nutarimai

Jungtinėje Karalystėje įkurto gamtos apsaugos ir tvarkymo (CMS) konsorciumo rengiamuose daugelio Europos Sąjungos gamtotvarkos specialistų pasitarimuose buvo sukurtas planų formatas (Alexander, 2010, 2008), taip pat turintis daug bendrų bruožų su *Eurosite* formatu. Išskirtinis bruožas – daugiau dėmesio skiriama gamtos, kultūrinėms, istorinėms ypatybėms įvertinti. Nustatomi plano uždaviniai bei veiksmų planas. Tai atliekama ir rengiant *Eurosite* planus (Eurosite, 2001), tačiau ne taip išsamiai. Sauriau aptariami ir kultūriniai bei istoriniai aspektai. Jungtinėje Karalystėje rengiamos buveinių tvarkymo veiklos dažnai yra vietovėse, kur yra kultūrinių, istorinių ar archeologinių vertybių. Dėl to jas būtina išsaugoti vykdant aktyvias gamtotvarkos priemones. Kaip ir E. Idlėo, T. Bineso siūlomų formatų planuose (2005), šiame gamtotvarkos plane taip pat labiau nei *Eurosite* pabrėžiams suinteresuotųjų asmenų vaidmuo. Konsorciumo siūlomas formatas pateikiamas 9 lentelėje.

9 lentelė. **Modifikuoto *Eurosite* plano formato santrauka**
 (pagal Alexander, 2008)

Struktūrinės plano dalys	Svarbiausi dalies elementai
Tvarkymo politikos ir teisės aktų apžvalga	Apsaugos ir tvarkymo politikos identifikavimas (šalies, regiono, organizacijos); Teritorijos teisinio statuso nustatymas (ar yra legaliai įsteigta kaip saugoma teritorija ar saugoma kitais teisės aktais, ar pagal sutartis); Plano tvirtinimo formos nustatymas.
Teritorijos aprašymas	Gamtos, geologinių, geomorfologinių, kultūrinių, istorinių, archeologinių vertybių aprašymas; Teritorijos lankymo galimybių aprašymas; Suinteresuotųjų asmenų, galinčių dalyvauti tvarkant teritoriją, aprašymas; Šioje dalyje pateikiami duomenys ir faktai.
Pirminis vietovės ypatybių vertinimas	Šioje dalyje išanalizuojami ir įvertinami aprašyti duomenys ir faktai; Svarbiausių vertybių bruožų, kurie bus paveikti tvarkymo veiklų, taip pat jų svarbos nustatymas (nacionaliniu, regioniniu, vietos lygmenimis); Suinteresuotųjų asmenų galių nustatymas; Tvarkymo vizijos numatymas.

Plano tikslų išskėlimas	Plano tikslų ir uždavinių išskėlimas; Igyvendinimo rodiklių išskėlimas.
Veiksmų plano parengimas	Išsamus veiksmų plano, nurodant įgyvendinimo vertinimo rodikliais, parengimas; Kalendorinio plano, nurodant užduotimis, parengimas.
Stebėsenos (monitoringo) ir vertinimo tvarkos parengimas	Stebėsenos plano parengimas ir jo taikymo nustatymas; Veiksmų peržiūros, stebėsenos ir vertinimo apibrėžimas bei tvarkos nustatymas; Galimų planų tobulinimo procedūrų nustatymas.

Šiame plano modelyje daug dėmesio skiriama indėliui, gautiems rezultatams vertinti. M. Alexanderis (2008) siūlo paprastesniais atvejais atlikti planų peržiūrą, o sudėtingesniais, siekiant įvertinti pagal įdėtą indėlį ne tik rezultatus, bet ir pasiekimus – efektyvumo vertinimą ar auditą. Auditą galėtų atlikti samdomi auditoriai arba planą rengusios ar įgyvendinusios organizacijos nepriklausomi ekspertai pagal iš anksto nustatytas procedūras. Būtina, kad audito procedūrose dalyvautų planų rengėjai ir įgyvendintojai. Vertinimas turi apimti ir patį planą, ir gautus rezultatus bei pasiekimus tvarkomoje vietovėje. Pabrėžiama, kad audito procedūros galėtų būti ir paprastesnės nei *Eurosite* (1996) rekomenduojamos (žr. V skyrių).

Daug dėmesio sulaukė yra gamtotvarkos plano modelis, rengiamas pagal parengtą plano koncepciją. Plano koncepciją rengia nedidelė specialistų grupė, įvertinusi būtinybę planą rengti atsižvelgiant į esamas apsaugos ir tvarkymo problemas. Koncepcijos pagrindu platesniame specialistų ir suinteresuotųjų asmenų kolektyve yra rengiamas planas. Šis plano modelis buvo sukurtas pagal JAV biologinės įvairovės išsaugojimo programą ir skirtas plačiai taikyti įvairiose pasaulio šalyse (Margoluis, Safasky, 1998). Plano išskirtinis bruožas yra tas, kad jį rengiant gali ir turi dalyvauti vietos specialistai bei teritorijos vietos bendruomenių atstovai. JAV veikia kelios gamtotvarkos planų rengimo mokyklos ar grupės, todėl negalima teigti, kad taikomas tik šis modelis. Dalis gamtotvarkos mokyklų rengia ekosistemų valdymo modeliu pagrįstus planus (Meffe et al., 2002). Tokius planus rengti, įgyvendinti ir atlikti veiklos stebėseną daug sunkiau, todėl jie plačiai svarstyti nepateikiami. JAV gamtotvarkos planuotųjų parengti planų modeliai pasižymi bendru bruožu: planavimas yra sistemingas, paremtas rūšių ir jų buveinių apsaugos poreikiais,

planų įgyvendinimo veiksmai sistemingai tikrinami, vertinami, planai ir įgyvendinimo veiksmai tikslinami ir pritaikomi prie kintamų sąlygų (Margules, Pressey, 2000; Pressey, 1996). Paminėtina, kad amerikiečiai pirmieji pradėjo propaguoti ir taikyti adaptyviosios gamtotvarkos principus (Meffe, Carroll, 1994). Pateikiamas plano modelis susideda iš kelių pakopų, kurios dalijamos į subpakopas (10 lentelė). Šio modelio planai nustatytais laiko tarpais peržiūrimi, atliekama tvarkymo veiklų stebėseną ir vertinimas, dėl to planai tikslinami.

10 lentelė. **Koncepcinio modelio sukūrimas ir gamtotvarkos plano rengimo darbų schema** (Margoluis, Salafsky, 1998)

A pakopa: Koncepcinio modelio kūrimas	
Etapai	
A1	Esamų duomenų ir informacijos apie vietovę peržiūra ir analizė
A2	Pirminio koncepcinio modelio kūrimas
A3	Pirminio koncepcinio modelio peržiūra ir tikslinimas, atsižvelgiant į pastabas ir vietos bendruomenių poreikius
A4	Įgyvendinimo grėsmių ir prioritetų nustatymas
B pakopa: Gamtotvarkos plano rengimas	
B1	Plano tikslų suformulavimas
B2	Plano uždavinių sukonkretinimas
B3	Įgyvendinimo veiksmų parengimas
C pakopa: Įgyvendinimo veiklų stebėsenos plano rengimas	
C1	Stebėsenos strategijos parengimas
C2	Tinkamų metodų, duomenų paėmimo ir kaupimo principų parinkimas
C3	Tikslių stebėsenos vietų ir laiko bei reikalingų lauko ir duomenų specialistų parinkimo principų nustatymas
C4	Plano atlikti plano veiklų valdymo stebėseną parengimas
D pakopa: Gamtotvarkos ir stebėsenos planų įgyvendinimas	
D1	Tvarkomojo plano įgyvendinimas ir peržiūra
D2	Stebėsenos plano įgyvendinimas ir peržiūra

Remiantis JAV sukaupta įvairių gamtotvarkos planų rengimo patirtimi ir pritaikant juos regionui, buvo parengti metodiniai nurodymai gamto-

tvarkos planams rengti Lotynų Amerikoje ir Karibų regione (Amend et al., 2003). Jie turi ir tradiciniams planams būdingų, ir specifinių bruožų.

11 lentelė. Lotynų Amerikoje naudojamo strateginio gamtotvarkos plano struktūra (Amend et al., 2003)

Struktūrinės plano dalys	Svarbiausių dalių / elementų apibūdinimas
Teritorijos konteksto aprašymas ir vertinimas	<p>Teritorijos biologinių / ekologinių, geografinių vertybių, socialinės ekonominės aplinkos aprašymas ir vertinimas.</p> <p>Trūkstant informacijos ir duomenų, gali būti rengiamos apklausos ir atliekami tyrimai.</p> <p>Ši dalis yra panaši į kitų gamtotvarkos planų rengimo aprašymus ir įvertinimus, tačiau vienais atvejais gali būti platesnė, kitais siauresnė – tai priklauso nuo planuojamos tvarkyti teritorijos.</p> <p>Remiantis preliminariais rezultatais išskiriamos galimos tvarkymo zonos.</p>
Teisės ir norminių dokumentų, sutarčių aprašymas ir vertinimas	<p>Šioje dalyje aprašomas politinis kontekstas ir jo ryšys su saugoma teritorija. Įvertinami ir tarptautiniai susitarimai.</p> <p>Teisės ir kitų norminių dokumentų, sutarčių, susijusių su planuojama tvarkyti teritorija, aprašymas ir vertinimas.</p> <p>Remiantis pirminiu zonavimu, įvertinamos įvairios apsaugos ir tvarkymo sutartys, galimybės jas tikslinti pagal tvarkymo poreikį.</p>
Strateginio plano dalis	<p>Konteksto analizė ir svarbiausių tvarkymo prioritetų nustatymas.</p> <p>Tvarkymo tikslų ir uždavinių iškėlimas bei tvarkymo strategijos nustatymas.</p> <p>Tvarkymo alternatyvų ir scenarijų nustatymas.</p> <p>Tvarkymo veiklose dalyvaujančių asmenų analizė ir jų funkcijų nustatymas.</p> <p>Pasiūlymų teikimas dėl teisės aktų ar sutarčių keitimo atsižvelgiant į tvarkymo tikslus ir uždavinius.</p> <p>Ilgamečio strateginio tvarkymo plano parengimas (indėlio ir laikotarpio nustatymas, atskirų tvarkymo programų ir kasmetinių veiklų metmenų parengimas).</p>
Teritorijos zonavimas	<p>Teritorijos zonavimas pagal nustatytus tvarkymo prioritetus.</p> <p>Atskirų zonų veiklų reglamentavimas.</p> <p>Tvarkymo sutarčių pagal atskiras zonas parengimas arba esamų taisyms.</p>

Išskirtinis šių planų modelio bruožas yra tas, kad gamtotvarkos plane nėra detalaus veiklų ir veiksmų bei priemonių (smulkiai išdėstytų lai-

ko ir indėlio atžvilgiu) plano, o yra pateikti metmenys. Šis gamtotvarkos planas yra ilgalaikis strateginis.

Remiantis tais metmenimis rengiami trumpalaikiai kasmetiniai (operatyviniai) planai, kuriuose detalizuoti visi veiksmai ir priemonės.

Toks planų modelis turi ir pranašumų ir trūkumų. Teigiamas aspektas yra tas, kad kasmetinio plano veiksmus ir priemones galima pakeisti greičiau ir lengviau nei strateginio, be to, gali būti rengiami visos saugomų teritorijų sistemos ar nacionalinių parkų strateginiai gamtotvarkos planai, o kasmetiniai – atskirų saugomų teritorijų arba jūdalių. Strateginius planus rengia platesnis specialistų ir suinteresuotųjų asmenų kolektyvas.

Dėl to juos galima parengti geriau. O kasmetinius planus rengia konkrečių saugomų administracijų teritorijų darbuotojai, bendradarbiaudami su suinteresuotaisiais asmenimis. Trūkumas yra tas, kad strateginiame plane nėra detalaus kasmetinio plano, kuriame nustatytos priemonės.

Be to, rengiant saugomų teritorijų sistemos strateginius planus dažnai sunku atsižvelgti į atskirų teritorijų suprojektuotas zonas. Vis dėlto šio plano modelio praktika galėtų būti taikytinai Europos šalyse.

Gamtotvarkos planų formatas yra svarbus elementas, tačiau daugiausia lemia tinkamų plano tikslų ir uždavinių iškėlimas bei veiksmų jiems įgyvendinti nustatymas. Be to, svarbu pasiręgti planuotojams bei įtraukti reikalingus suinteresuotuosius asmenis. Kai kuriose šalyse buvo įvertinti gamtotvarkos planai, jų tinkamumas bei įgyvendinimo efektyvumas ir veiksmingumas. Nustatyta, kad dalis planų yra netinkamai parengti, dėl to yra mažesnis tvarkymo efektyvumas (plačiau tai nagrinėjama 5 skyriuje). Jungtinėje Karalystėje buvo analizuojami ir vertinami įvairūs gamtotvarkos planai. Nors rengiant planus laikomasi bendrų rekomendacijų, tačiau planų formatai skiriasi, skiriasi ir vartojamos sąvokos, tokios kaip plano vizija, tikslai, uždaviniai, dėl to būtų tikslinga suvienodinti gamtotvarkos planų formatus, sąvokas, rengimo procedūras ir taip juos labiau suvienodinti (Rowell, 2009).

Autorius savo darbe pateikia pasiūlymus, kaip standartizuoti gamtotvarkos veiklų planavimo procedūras, nes taip būtų lengviau atlikti tvarkymo veiklų efektyvumo vertinimą, skirtingas saugomų teritorijas tvarkančioms organizacijomis pasikeisti patirtimi.

Apžvelgus įvairią gamtotvarkos planų rengimo ir jų įgyvendinimo patirtį įvairiose šalyse galima nustatyti ir planavimo, ir įgyvendinimo veiksmingumo ir efektyvumo aspektus.

Vienas iš svarbiausių yra atsižvelgti ne tik į specifinius atskirų saugomų teritorijų ar jų zonų tvarkymo tikslus ir uždavinius, bet ir atsižvelgti į tarptautines kategorijas. Tinkami teritorijos erdviniai projektai taip pat turi įtakos gamtotvarkos veikloms. Daug reikšmės turi reikiamų duomenų apie saugomas teritorijas panaudojimas, esamų tvarkymo spragų nustatymas. Vis dėlto svarbiausia laikytis pagrindinių adaptyvios gamtotvarkos principų, siejant įdėtas pastangas, gautus rezultatus ir pasiekimus. Apskritai gamtotvarkos planų formatai nevaidina svarbaus vaidmens įgyvendinant gamtotvarkos veiklas, nes ir įgyvendinant skirtingų formatų planus pasiekiami geri tvarkymo rezultatai. Jų unifikavimas daugiau prisideda prie keitimosi tvarkymo patirtimi nei prie konkrečių rezultatų.

4. SUINTERESUOTŪJŲ ASMENŲ DALYVAVIMAS VALDANT SAUGOMAS TERITORIJAS

4.1. Suinteresuotieji asmenys: samprata, poreikis dalyvauti valdant aplinką, vaidmuo

Aplinkos valdymas yra kompleksinis procesas, kuriame dalyvauja labai plačių interesų dalyviai. Šie procesai reikalauja specifinių žinių, lankskaus požiūrio bei skaidrių sprendimų. Norint tai pasiekti reikia įtraukti platesnių interesų ir ekspertinių galių turinčių organizacijų bei kitų dalyvių, kurie yra vienaip ar kitaip suinteresuoti priimti sprendimus (Borrini-Feyerabend et al., 2007; Chase, Decker, Lauber, 2004; De Stefano, 2010; Hare et al., 2003; Reed, 2008; Stringer et al., 2006; Welp et al., 2006b; Yose, Herbst, 1998). Įvairių dalyvių arba suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į sprendimų priėmimą ne tik užtikrina jų skaidrumą ir kokybę, bet yra ir demokratinio proceso dalis, o tai numatyta Orhus (Arhus) konvencijoje (1998). Be to, platesnio dalyvių rato įtraukimas užtikrina sprendimų ilgaamžiškumą (Reed et al., 2008). Kita vertus, aplinkosaugininkai laikosi nuomonės, kad suinteresuotųjų asmenų įtraukimas apsunkina ir prailgina sprendimų priėmimą. Suinteresuotųjų asmenų įtraukimo į aplinkos valdymo sprendimų priėmimą praktika neilga ir sėkmingų pavyzdžių nėra daug, kita vertus, tai negali būti panacėja sprendimų tinkamumui užtikrinti, ypač kai įtraukiamas platesnis dalyvių ratas, pvz., visuomenė (Beierle, 2002).

Suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į valdymo procesą turi galias istorines šaknis. Rennas ir kiti pažymi, kad senovės Graikijoje būdavo rengiami forumai, kuriuose vykdavo valstybės atstovų ir įvairių suinteresuotųjų asmenų (piliečių ir jų grupių ir pan.) dialogai valstybės valdymo klausimais (Renn et al., 1995). Vėliau tokie procesai vyko ir senovės Romoje. Šiuolaikinėse šalyse suinteresuotuosius asmenis pradėta įtraukti į valstybių ar įmonių valdymą daug anksčiau nei į aplinkosaugos sprendimų priėmimą. Suinteresuotųjų asmenų teorijos pradininkas R. Freed-

manas (1984) suinteresuotuosius asmenis apibūdino kaip įvairių grupių ar asmenų, galinčių turėti poveikį įgyvendinant organizacijų tikslus, visumą. Suinteresuotųjų asmenų sąvokos buvo vartojamos ir anksčiau, tačiau šis mokslininkas vienas iš pirmųjų susistemino ir paskelbė mokslinį darbą apie suinteresuotųjų asmenų vaidmenį strateginiame valdyme. Nesisteminis suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į aplinkosaugos problemų sprendimą vyko laipsniškai, nors sprendimus priimančių organizacijų ir asmenų, kuriems jos turi įtakos, konfliktai vertė tai daryti daug sparčiau. M. Reedas pažymi, kad bendradarbiauti su galimais partneriais planuojant ir valdant aplinkos išteklius pradėta 1970 m., o vertinant kaimo plėtros poveikį aplinkai – 1980 m., tačiau aktyviau suinteresuotos grupės ir visuomenė pradėtos įtraukti po 1990 m. (Reed, 2008). Ypač tai suaktyvėjo po Rio de Ženeiro pasaulio vadovų susitikimo, kai buvo priimta Rio deklaracija ir darnaus vystymosi nuostatos būdavo įtraukiamos į daugelio veiklų sektorius. Suinteresuotieji asmenys būdavo įtraukiami vienu metu skirtingose pasaulio dalyse į įvairių problemų sprendimą. Pradinėse stadijose sprendimus priimančių ir suinteresuotųjų asmenų dialogai vykdavo abipusiškai mokantis ir darant klaidas, nes pirmiesiems nesinorėjo įtraukti į sprendimų priėmimą netiesiogiai su tuo susijusių asmenų, o antrieji siekė kuo aktyviau dalyvauti (Hickey, Mohan, 2005). Taigi sprendimų priėmimo demokratizacijos procesas vyko ganėtinais sunkiais ir lėtais.

Pamažu suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į aplinkos valdymą tapo vienu iš aplinkosaugos strategijų uždavinių kai kuriose Europos, JAV ir kitose šalyse. Visuomeninės organizacijos ir mokslininkai ragino sprendimus priimti skaidriau bei efektyviau ir į šį procesą įtraukti daugiau dalyvių, taip pat visuomenę, ir taip užtikrinti demokratinį procesą (Stern, Fineberg, 1996). Visuomenės įtraukimas užtikrina sprendimų priėmimo skaidrumą, bet kartu iškelia naujų problemų. Visuomenė susideda ir įvairių interesų grupių, kurių siekiai ir aplinkosaugos vertės supratimas yra labai skirtingas, be to, skiriasi žinių lygis, taigi sprendimus priimti būna sunkiau. Dėl to dalyvavimo procese svarbu derinti ekspertines žinias, aplinkosaugos prioritetus, visuomenės siekius ir racionalų sprendimų priėmimo procesą. Kita problema yra visuomenės dalyvių nustatymas, nes sunku nuspręsti, kas tinkamiausiai jai gali atstovauti: išrinkti politikai, organizuotos socialinės grupės ar visi asmenys, kuriuos gali pa-

veikti vienas ar kitas priimtas sprendimas. Kai kurie autoriai teigia, kad pirmenybę dalyvauti priimant sprendimus turėtų asmenys, kurie suvokia aplinkosaugos prioritetus, tačiau tai ne vienintelis kriterijus ir dėl to vienareikšmiškos nuomonės šiuo klausimu nėra (Beirele, Cayford, 2002; Boholm, 1998; Fischer, 2000).

Nors požiūriai į suinteresuotųjų asmenų ir visuomenės dalyvavimą priimant aplinkosaugos sprendimus skiriasi, daugelyje šalių tai sėkmingai įgyvendinama. Suinteresuotieji asmenys ne tik gali dalyvauti priimant sprendimus dėl aplinkosaugos, bet ir ją planuojant bei valdant. Kita vertus, suinteresuotųjų asmenų dalyvavimo procesą reikia valdyti, o tai ganėtinai sudėtinga procedūra, reikalaujanti specifinių žinių, kurių aplinkosaugos specialistai ne visada turi. Tam reikalingas kompleksinis požiūris ir aplinkosaugos specialistų bei suinteresuotųjų asmenų bendradarbiavimas priimant sprendimus. Dalyvavimo procese bendradarbiaujant ir vieniems kitus mokant pasiekiami geresni rezultatai. Chessas ir kt. yra apibendrinę (Chess et al., 1998), kad suinteresuotųjų asmenų įtraukimas ir jų dalyvavimas:

- skatina tarpusavio supratimą,
- kuria naujus sprendimų variantus,
- sumažina atskirų dalyvaujančių grupių priešišumą,
- išnagrinėja naujas sprendimų galimybes,
- atskleidžia teisėtus politikos kūrėjus,
- pateikia kompetentingą ir optimalų sprendimą,
- skatina konsensumą, toleranciją ir kompromisus.

Dauguma aplinkosaugininkų pripažįsta, kad suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į aplinkosaugos valdymo problemas yra ne tik demokratiškumo išraiška, bet ir suteikia skaidrumo, efektyvumo, lankstumo priimant sprendimus. Šio proceso sėkmė priklauso nuo abipusio dialogo ir supratimo, bet tai sunkiai pavyksta tose šalyse ar atskirose jų institucijose, kur valdoma ir sprendimai priimami centralizuotai. Taigi nesant dialogo kyla konfliktai, kuriems išspręsti reikia daugiau laiko ir pastangų, nei įsitraukti į dialogą pirminėse sprendimų priėmimo stadijose.

Dabartiniu metu daugelyje šalių suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas valdant aplinkos išteklius yra pripažintas elementas, reikalingas ir politikai kurti, ir veikloms planuoti bei tvarkyti. Kai kuriose šalyse jų vaid-

muo gali būti nustatytas nacionaliniuose teisės aktuose. Suinteresuotieji asmenys įvairiose valdymo veiklose gali būti suprantami šiek tiek skirtingai. Šia tema yra daug publikacijų, o apibendrinant ***suinteresuotuosius asmenis galima apibrėžti kaip institucijas, organizacijas, įmones, nevyriausybinės organizacijas, socialiai organizuotas grupes, bendruomenes ar net motyvuotus pavienius asmenis, kurie turi bendrą interesą konkrečioje veikloje ar kurių interesus veiklos pasekmės gali paveikti***. Aktyvus suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas priimant sprendimus dėl aplinkosaugos planavimo, valdymo padidina sėkmingų veiksmų tikimybę, dėl to šiuose procesuose jie yra tapę vienais iš svarbiausių dalyvių (Fischer, 2000; Keen et al., 2005; Stoll-Kleemann, 2006; TNC, 2000; WWF, 2000).

Platesnė nei *suinteresuotieji asmenys* yra *visuomenės sąvoka*. Šiuo atveju visuomenė yra suprantama kaip pavienių asmenų arba jų grupių visuma, siekianti aktyviai dalyvauti valdant gamtos išteklius ir vykdant teritorijų plėtrą, taip pat plačioji visuomenė, siekianti gauti informacijos ir pasyviai dalyvauti procese, bet neturinti tiesioginio poveikio įgyvendinant tikslus (Connor, 1999). Visuomenė naudoja gamtos išteklius, dalyvauja poveikio aplinkai vertinimo procese, viešuosiuose svarstymuose dėl saugomų teritorijų steigimo ir veiklų planavimo, bet jos vaidmuo įgyvendinant tikslus yra menkas arba jo nėra, o suinteresuotieji asmenys gali stipriai pakreipti tikslus ar veiklas. Visuomenė negali dalyvauti priimant sprendimus, o suinteresuotieji asmenys gali jiems turėti įtakos (Kasemir et al., 2003). Kita vertus, nors visuomenė yra heterogeninė individų grupė, turinti skirtingų interesų, bet ji gali sudaryti grupes, turinčias panašių interesų ir tokios socialinės grupės turi daugiau įtakos priimant sprendimus. Kai kuriais atvejais visuomenės organizuotą dalį galima laikyti siekiančią turėti įtakos priimant tam tikrus sprendimus (Renn et al., 1995). Dėl to dauguma autorių saugomų teritorijų valdymo procese šias grupes dėl jų skirtingos įtakos minėtiesiems procesams skiria į atskiras grupes. Suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į saugomų teritorijų valdymą ir teritorijų plėtrą užkerta kelią būsimiems saugomų teritorijų administracijų konfliktams arba juos atskleidžia ankstyvose stadijose. Tam tikslui dialogas vyksta tol, kol problemos išsprendžiamos abiem pusėms priimtinais sąlygomis. Dialogas teritorijų valdymo išteklių naudojimo procese yra būtinas dabartinėje visuomenėje.

Suinteresuotųjų asmenų ir visuomenės samprata saugomų teritorijų valdymo kontekste daugeliu atveju yra traktuojama skirtingai (Beltran, 2000). Dalis autorių mano, kad visuomenė yra plačiau nei suinteresuotieji asmenys ir jie yra dalis visuomenės, kiti išskiria suinteresuotuosius asmenis, o visuomenė laiko tą dalį visuomenės, kuri tiesiogiai nesuinteresuota saugomų teritorijų valdymu, neturi pakankamai žinių ir galios paveikti sprendimus, nėra organizuota į įvairias socialines ar kitas grupes ir ta neorganizuota dalimi yra laikoma „plačioji“ visuomenė (Brandon et al., 1998; McNeely et al., 2006). O organizuota į įvairias grupes visuomenės dalis gali būti priskiriama suinteresuotiesiems asmenims. Šiame darbe laikomasi nuomonės, kad organizuota į įvairias grupes ir motyvuota visuomenė yra viena iš suinteresuotųjų asmenų, o neorganizuota dalis, neturinti įtakos sprendimams ir saugomų teritorijų tikslų – visuomenė.

4.2. Suinteresuotųjų asmenų vaidmuo valdant saugomas teritorijas

Gamtos ir kitų išteklių valdymas bei teritorijos plėtra yra ypač aktuales saugomose teritorijose, kurios išsiskiria didelėmis gamtos vertybėmis ir estetiniu ar rekreaciniu savitumu, tad čia suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas valdymo procese yra labai aktyvus ir svarbus. Šiame procese ***suinteresuotieji asmenys*** – tai įvairios institucijos, organizacijos, asociacijos, nevyriausybinės organizacijos, socialinės grupės, bendruomenės ar net motyvuoti pavieniai asmenys, turintys interesų saugomoje teritorijoje ir įtakos įgyvendinant saugomų teritorijų iškeltus uždavinius, valdant ir tvarkant teritorijas, vykdamas jų plėtrą, naudojant išteklius, vykdamas veiklas jose, taip pat fiziniai ir juridiniai asmenys, kuriuos domina vykdomos veiklos, bet jie jokių veiklų nevykdo (Abrams et al., 2003; Borrini-Feyerabend, Brown, 1997; TNC, 2000; WWF, 2000). Taigi dalis suinteresuotųjų asmenų siekia prisidėti prie saugomų teritorijų steigimo ir apsaugos tikslų įgyvendinimo, o kita dalis – pasinaudoti esamais išteklių ar teritorija ir taip daryti neigiamą poveikį. Suinteresuotųjų asmenų interesai gali pasireikšti įvairiuose saugomų teritorijų veiklų etapuose: jas steigiant, projektuojant, administruojant, planuojant ir įgyvendinant veiklas, taip pat vertinant valdymo efektyvumą. Daugeliu atveju suinteresuotieji asmenys

yra susiję su saugomomis teritorijomis istoriniais, kultūriniais, teritoriniais ir kitokiais ryšiais, naudojasi vietos ištekliais, taigi yra teisėti jų teritorijos dalininkai. Be to, yra asmenų, kurie stengiasi investuoti lėšas į saugomas teritorijas ir taip gauti pajamų iš patrauklių teritorijų. Suinteresuotieji asmenys, dalyvaujantys saugomose teritorijose, turi skirtingus interesus ir įvairias galimybes (politines, administracines, ekonomines ir pan.) paveikti saugomų teritorijų valdymą, o kartu ir apsaugos tikslų įgyvendinimą (Borrini-Feyerabend, Brown, 1997). Pagal interesus ir poveikį bandyta suinteresuotuosius asmenis suskirstyti į grupes. Įvairių autorių grupavimas skyrėsi, nes vieni tai pateikdavo labiau apibendrinami, kiti detalizuodami. Suinteresuotieji asmenys yra ir institucijos, tiesiogiai ir netiesiogiai atsakingos už saugomų teritorijų valdymą, ir kitos visuomeninės organizacijos bei asmenys, netiesiogiai veikiantys valdymą. Išnagrinėjus pasaulinę patirtį, galima skirti keturias pagrindines grupes (Mierauskas, 2009b). Pirmai grupei priskiriamos organizacijos, atsakingos už saugomų teritorijų valdymą, antrai grupei – saugomų teritorijų savininkai ir valdytojai, trečiai grupei – saugomų teritorijų uždavinių įgyvendinimu suinteresuotos organizacijos, ketvirtai grupei – organizacijos ir asmenys, kurių interesai susiję su saugomų teritorijų vienokiu ar kitokiu išteklių naudojimu ar plėtra. Egzistuojantys šalyse skirtingi interesai ir poreikiai priklauso nuo jų išsivystymo lygio. Bendrais bruožais poreikiai įvairiose šalyse yra labai įvairūs, bet panašūs, todėl būtina juos išaiškinti ne tik kiekvienoje šalyje, bet ir konkrečiose saugomose teritorijose. Pirmos, antros ir trečios grupių poreikiai yra susiję su saugomų teritorijų uždavinių įgyvendinimu, o ketvirtos – su jų poreikių tenkinimu, kurie nėra susiję su uždavinių įgyvendinimu ir dažnai yra jiems trikdys. Dėl to dažniausiai vertinama ketvirta grupė ir ji yra problemiškausia. Šios grupės suinteresuotieji asmenys turi konkrečius siekius ir juos įgyvendina įvairiomis formomis bei būdais.

Suinteresuotuosius asmenis, veikiančius saugomose teritorijose, bandyta suskirstyti į grupes (Borrini-Feyerabend, Brown, 1997):

- teisės aktų nustatyta tvarka saugomose teritorijose veikiančios institucijos (ir nacionalinės, ir regioninės ar municipalinės);
- politinės organizacijos, kurioms teisės aktais nustatyta dalyvauti valdant saugomas teritorijas;
- vyriausybės administracijos ir jai pavaldžios institucijos;

- valstybinės institucijos, atliekančios saugomose teritorijose ūkines ar paslaugų veiklas (miškininkystės, švietimo, sveikatos, žemės ūkio ir pan.);
- tarptautinės organizacijos (įskaitant ir užsienio šalių institucijas);
- mokslo ir studijų institucijos;
- nevyriausybinės organizacijos;
- vietos bendruomenės;
- verslo organizacijos;
- vietos gyventojai (ūkininkai, kaimo sodybų savininkai ir pan.) ir asmenys, kurie negyvena saugomoje teritorijoje, bet turi žemės ar vykdo veiklas jose.

Tai gana platus suinteresuotųjų asmenų ratas, jis yra universalus daugeliui šalių, taip pat taikytinas ir Lietuvai. Aišku, kad plačių interesų asmenys, turintys dideles galias, veikia saugomų teritorijų valdymą įvairiais lygmenimis. Atskiros grupės veikia skirtingai – vienu veikia gali palankiai veikti saugomų teritorijų steigimo tikslus, kitų – trukdo įgyvendinti apsaugos siekius, tačiau dažnai sunku nubrėžti griežtą liniją, kurie asmenys turi teigiamą, kurie neigiamą įtaką. J. McNeely'as ir kt. (2006) pažymi, kad suinteresuotųjų asmenų įtakos pobūdis priklauso ne tik nuo jų siekių, bet ir dažnai nuo aplinkybių, kuriomis jie veikia. Vienu atveju verslo organizacijos gali siekti veiklų, kurios apsunkina įgyvendinti saugomų teritorijų tikslus, kitu – padeda arba yra neutralios.

Vyriausybines, regionines ir municipalines institucijas paprastai padeda įgyvendinti saugomų teritorijų apsaugos siekius, stiprina saugomų teritorijų sistemą ir remia įvairiais ištekliais, ypač gamtosaugos. Tačiau paprastai įvairios saugomų teritorijų programos ar projektai yra nepakankamai remiami, dėl to tai turi įtakos netinkamam tikslų įgyvendinimui (James, 1999). O įvairių ūkio sektorių institucijos dažnai vykdo ar skatina veiklas, kurios yra kliūtys apsaugos siekiams įgyvendinti. Dėl to šios institucijos vaidina dvejopą vaidmenį valdant saugomas teritorijas.

Mokslo ir studijų institucijų bei saugomų teritorijų administracijų bendradarbiavimas yra labai svarbus įgyvendinant tikslus. Šios institucijos atlieka saugomose teritorijose tyrimus, teikia informaciją, konsultuoja darbuotojus, saugomų teritorijų institucijas palaiko politiniu lygmeniu (vyriausybėje, parlamentuose, municipalinėse tarybose), gina saugomų

teritorijų interesus kilus konfliktams su verslo organizacijomis, dalyvauja valdymo tarybose (Harmon, 1994). Tačiau dažni atvejai, kai mokslo ir studijų institucijos reikalauja tinkamesnės apsaugos ir tvarkymo, vertina saugomų teritorijų veiklas, nurodo tvarkymo spragas, dėl to galimi konfliktai neišvengiami. Labai panašias funkcijas atlieka gamtos saugos nevyriausybinės organizacijos, tačiau jos daugiau yra radikalesnės ir labiau atstovauja saugomų teritorijų interesams politiniu lygmeniu. Kai kurios tarptautinės nevyriausybinės organizacijos (IUCN, WWF, TNC ir kt.) vaidina svarbų vaidmenį valdant saugomas teritorijas pasauliniu mastu ir jų palaikymas išsaugant ir tvarkant gamtos vertybes, įgyvendinant gamtotvarkos programas ir projektus bei sprendžiant konfliktus yra vienas iš svarbiausių tarp visų suinteresuotųjų asmenų (Lewis, 1996; Princen, Finger, 1994). Būtina pažymėti, kad ir mokslo, ir studijų institucijos bei NVO valdo nuosavybės teise ir tvarko daug saugomų teritorijų (ypač gamtos draustinių), tad šiuo atveju nuo jų valdymo veiksmingumo priklauso ir tikslų įgyvendinimas.

Vietos bendruomenės yra labiausiai susijusios su saugomomis teritorijomis ir teritoriniais aspektais bei jų išteklių vartojimu. Gamtos išteklių vartojimas yra ypač svarbus besivystančiose ir net posovietinio bloko šalyse, nes nuo to priklauso vietos gyventojų gerovė. Tradiciškai ir istoriškai yra susiklostę, kad vietos gyventojai naudoja gamtos išteklius, dėl to dažnai kyla jų ir saugomų teritorijų administracijų konfliktų. Tačiau, kita vertus, yra šalių, kuriose vietos bendruomenės, pavyzdžiui, Amerikos indėnai, Australijos aborigenai ir pan., nuosavybės teise valdo ir tvarko saugomas teritorijas ir jų tikslų įgyvendinimas nuo tokios valdymo formos nenukenčia (Vandergeest, 1996). Tinkamai grindžiant tarpusavio bendradarbiavimą, konfliktų valdant saugomas teritorijas galima išvengti ir vietos bendruomenės gali tinkamai prisidėti ir būti sąjungininkėmis įgyvendinant apsaugos tikslus.

Verslo sektoriaus įmonės dažniausiai naudoja išteklius ir vykdo teritorijų plėtrą, taip tiesiogiai veikdamos apsaugos tikslų įgyvendinimą. Bendradarbiavimas ir saugomų teritorijų administracijų bei verslo įmonių dialogas yra įmanomas ir būtinas, nes konfliktai dažnai nesibaigia saugomų teritorijų apsaugos tikslų įgyvendinimu. Verslo įmonės turi daug galių ir įtakos politinėms ir valstybinėms institucijoms, tad dialo-

gu verslo poveikį aplinkai galima sumažinti. Be to, yra didelės galimybės atkurti sunaikintas buveines, nykstančias rūšis bei įgyvendinti įvairias gamtotvarkos veiklas (IUCN, WBCSD, 1997).

Visuomenė dažniausiai saugomų teritorijų valdymui didelės įtakos neturi, kol atskiri jos nariai nesusiburia į įvairias socialines grupes. Ypač dažnai to siekia motyvuoti asmenys. Atskirų asmenų poveikis apsaugai yra nežymus, bet bendras jų poveikis gali turėti didelę įtaką. Dažniausiai visuomenė gali turėti įtakos saugomų teritorijų tikslams veikdama per įvairius suinteresuotuosius asmenis, tad dialogo procesą gali būti sunku valdyti. Tinkamiausias būdas daryti įtaką visuomenei yra ją šviesti ir užmegzti dialogus su bendruomenėmis ar socialinėmis grupėmis (Winter et al., 2003). Visuomenės palaikymas daugeliu atveju padeda įgyvendinti saugomų teritorijų tikslus, dėl to tikslinga saugomų teritorijų tarnyboms užsitikrinti jos paramą. Tam reikia parengti bendravimo strategiją, reguliariai palaikyti dialogus, rengti susitikimus, piliečius įtraukti į savanoriškas tvarkymo akcijas, programas ar projektus, atsiskaityti visuomenei, rengti viešas ataskaitas.

4.3. Suinteresuotųjų asmenų apibūdinimas ir jų dalyvavimo dialoguose procesas

Suinteresuotųjų asmenų tipologizavimas. Suinteresuotųjų asmenų ratas yra įvairus ir jų dalyvavimas sprendimų priėmimo ir aplinkosaugos valdymo procese vyksta skirtingais etapais ir skirtingomis formomis ar skirtingame kontekste. Vieni dalyvauja politiniuose procesuose, kiti ekspertinėse veiklose, tad ir dalyvavimo būdai, ir metodai skiriasi. Vieni siekia turėti daugiau įtakos, kiti dalyvauti kaip patarėjai. Taip suinteresuotieji asmenys pagal veiklos pobūdį ir dalyvavimo tikslus gali būti apibūdinami skirtingai, dėl to svarbu juos sugrupuoti į atskiras grupes ar tipus. Suinteresuotųjų asmenų tipologizavimas pradėtas gana seniai. Arnsteinas (1969) dalyvavimo procesą apibūdino kaip lipimą laiptais, kur suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas vyksta stiprėjančia seka: nuo pasyvaus dalyvavimo (pvz., informacijos ėmimo ir platinimo) iki aktyvaus, kai imamasi manipuluoti kitais dalyvavimo proceso asmenimis. Biggas (1989) suinteresuotųjų asmenų įsitraukimo lygmenis suskirstė į

sutartinį, konsultacinį, bendradarbiavimo ir kolegialų, vėliau Farringtonas (1998) – į konsultacinį, funkcinį ir įgaliojamąjį. Bandyta suskirstyti ir pagal atskirų dalyvių ketimosi informacija srautus: keitimasis informacija (komunikavimas), informacijos rinkimas (konsultavimasis), kaip bendrauja suinteresuotieji asmenys ir dialogų organizatoriai (Rowe, Frewer, 2000). Vėlesni autoriai suinteresuotuosius asmenis bandė tipologizuoti ne pagal dalyvavimo pobūdį, o pagal jų atstovavimo interesus (Stoll-Kleemann, Welp, 2006). Tokie suinteresuotųjų asmenų sugrupavimai skyrėsi dėl įvairių priežasčių. Vieni daugiau dėmesio kreipė į bendravimo ar dalyvavimo procesą, kiti – į dalyvavimo aktyvumą, dalyvių kompetencijas, siekius (politinius, ekspertinius, techninius ir pan.). Siekiai gali būti skirtingi, vieniems reikia sėkmės politiniu lygmeniu, kitiems visuomenės pritarimo, dar kitiems – kokybiškų sprendimų ar sprendimų techniniu lygmeniu ir pan. (Beierle, 2002). Nors požiūriai į proceso dalyvius ir į tai, kaip jie apibūdinami, skiriasi, suinteresuotųjų asmenų skirstymas į atskiras grupes leidžia geriau pažinti suinteresuotuosius asmenis ir dalyvavimo procesą ir taip užtikrinti veiksmingesnį asmenų, iniciuojančių sprendimų priėmimus, ir suinteresuotų dalyvių dialogą bei pasiekti gesnesnių abipusių sprendimų.

Dalyvavimo proceso apžvalga. Suinteresuotųjų asmenų ir visuomenės dalyvavimo priimant aplinkosaugos sprendimus ar valdant išteklius formos yra įvairios – nuo dialogų iki konfliktų sprendimo radikaliomis priemonėmis. Labiausiai paplitusi forma yra sprendimų priėmimo institucijų ir suinteresuotųjų asmenų dialogai. Dialogais daugeliu atveju galima išspręsti problemas ir išvengti konfliktų, tačiau tai priklauso nuo daugelio veiksnių. Pirmiausia visi dialoge dalyvaujantys veikėjai turi suprasti dialogo esmę ir svarbą, kad jis yra abipusio, o nevienpusio bendravimo priemonė. Taip pat svarbu, kad visi dalyviai įvairiuose dialoguose dalyvautų aktyviai ir būtų tinkamai tam pasirengę. Aptariant suinteresuotųjų asmenų suskirstymą į atskirus tipus buvo konstatuota, kad dalyvavimas dialoguose įvairių autorių yra traktuojamas skirtingai. J. Pretty (1995) yra pasiūlęs 4 dalyvavimo formas:

- *Konsultacinis dalyvavimas* vyksta, kai dalyviai aptaria problemą, pateikia klausimus ir atsakymus, išsakomos nuomonės. Tačiau šio proceso sprendimus priimančios asmenys neįsipareigoja pri-

imti suinteresuotųjų asmenų pasiūlymų apie tam tikrą sprendimo projektą, o tik išklauso jų nuomonių. Taip konsultacinio dialogo metu suinteresuotieji asmenys tiesiogiai nedaro įtakos sprendimų priėmimui.

- Sprendimus priimančių asmenų ir įvairių agentūrų ar tarnybų, atsakingų už tam tikrų uždavinių įgyvendinimą aplinkos išteklių valdymo srityje, *funkcinis dalyvavimas* dialoge ir priimtas sprendimas gali turėti įtakos įgyvendinant jų uždavinius (pvz., pareiklauti didesnių finansinių, žmogiškųjų ir kitų išteklių).
- *Sąveikaujantis dalyvavimas* vyksta, kai asmenys kartu analizuoja problemas, planuoja tam tikras veiklas, didina savo pajėgumus. Taigi ne tik keičiamasi informacija, bet ir galbūt daroma įtaka priimant įvairius sprendimus dėl gamtos išteklių valdymo.
- *Savarankiška mobilizacija* yra tokia dalyvavimo forma, kai asmenys savo iniciatyva imasi pakeisti tam tikrus sprendimus. Jie ieško ryšių su sprendimus nepriimančiomis organizacijomis konsultuotis dėl galimų išteklių naudojimo pakeitimų, suderinimo su jų siekiais. Konsultacijos suteikia žinių ir padeda geriau kontroliuoti išteklių naudojimą.

Kiek vėliau J. Pretty ir jo kolegos iš Esekso universiteto (1999), išnagrinėję daugiau sprendimus priimančių ir suinteresuotųjų asmenų dialogų, pasiūlė šiek tiek išsamesnę suskirstymą. Organizaciniame kontekste visi veikėjai gali būti potencialūs, aktyvūs arba pasyvūs, todėl dialogai yra skirtingi. Šių autorių teigimu, išskiriamos šešios suinteresuotųjų asmenų dalyvavimo formos: 1) pasyvus dalyvavimas, 2) dalyvavimas konsultacijose, 3) „nupirktas“ dalyvavimas, 4) funkcinis dalyvavimas, 5) dialoginis (sąveikaujantis) dalyvavimas, 6) nepriklausomas arba individualus dalyvavimas (Pretty et al., 1999). Pasyviai dalyvaujantys suinteresuotieji asmenys gauna informaciją apie tam tikrus sprendimus dėl gamtos išteklių, tačiau jie nesiima veiksmų, kad paveiktų sprendimų priėmimą. Pasyvus dalyvavimas būdingas ir visuomenei. Šis dalyvavimo būdas nekelia problemų sprendimus priimančioms asmenims, tačiau pasyvių dalyvių galimybės gali padidėti ir jie gali tapti aktyviais dalyviais. Dalyvavimas konsultacijose yra aktyvesnis būdas nei pasyvus dalyvavimas. Jo metu ne tik sužinoma informacija, bet ir pasikeičiama nuomonėmis. „Nupirktu“ da-

lyvavimu laikomas toks dalyvavimas, kai pasamdyta asmenų grupė siekia įteisinti užsakovų tikslus, t. y. dialoguose dalyvauja ne suinteresuotieji asmenys, o tuo tikslu pasamdyti aktoriai. Užsakovai dažnai lieka nepastebėti ir dialoguose nedalyvauja. Šis dialogas yra sudėtingas, nes pasamdytieji aktoriai nepriima sprendimų, o savo veiksmus derina su užsakovais, taip dialogai yra užvikinami ir trunka ilgai. Funkciniame dialoge dalyvauja už tam tikras funkcijas atsakingi asmenys, siekiantys įgyvendinti vienus ar kitus organizacijų tikslus, pvz., žemės ūkio ar žuvininkystės tarnybos siekia ekonominių tikslų aplinkosaugos dialoguose. Vykstant sąveikaujančiam dialogui ne tik aktyviai keičiamasi informacija, bet ir stengiamasi dialogą pakreipti suinteresuotųjų asmenų siekiama linkme. Tai gana aktyvūs dialogai, kuriais dažniausiai siekiama konkrečių tikslų. Nepriklausomas arba individualus dalyvavimas dažniausiai yra neaktyvus ir jo dalyviai neturi aiškios nuomonės dėl išteklių valdymo ar kitų sprendimų priėmimo. Dėl to svarbu nustatyti suinteresuotųjų asmenų tikslus, įtakos galimybes, veiklos pobūdį, taip pat juos pripažinti partneriais įgyvendinant saugomų teritorijų uždavinius.

Suinteresuotųjų asmenų dalyvavimo procesą bandyta apibūdinti įvairiais aspektais – tai priklauso nuo konteksto ir pasaulio regionų. Vienaip jis yra apibūdinamas politiniu lygmeniu (Enayati, 2002), kitaip – žuvų išteklių valdymo (Sultana, Abeyasekera, 2007), dar kitaip – miškų ir žemės ūkio veiklų (Reed, 2007), poveikio aplinkai vertinimo (Webler, Tuler, 2006), saugomų teritorijų planavimo (Hammer, 2007a; Margoluis et al., 2005) ar įmonių valdymo lygmenimis (Freeman, 1984). Vienais atvejais dalyvavimas dialoguose yra struktūrizuotas siekiant tam tikrų tikslų, kitais – keičiamasi nuomonėmis ar teikiamos konsultacijos. Dalyvavimas taip pat priklauso nuo suinteresuotųjų asmenų ekspertinės kvalifikacijos ir pasirengimo dalyvauti bei motyvacijos (Rowe, Frewer, 2000), o visuomenės dalyvavimas yra ne toks veiksmingas, nes ji yra mažiau organizuota ir atstovaujanti pavienių asmenų ar nedidelių grupių interesams (Connor, 1999). Visuomenės ir suinteresuotųjų dalyvių dialogai pagal siekius, pajėgumus, procesą ir rezultatus yra skirtingi, dėl to ir dalyvavimo procesas šių grupių negali būti lyginamas ir vertinamas vienodai.

Kaip jau konstatuota, suinteresuotųjų asmenų dialogai skiriasi nuo visuomenės ne tik siekiais, turiniu ar forma, bet jie yra sunkiau valdo-

mi dėl skirtingų asmenų grupių. Dėl to suinteresuotųjų asmenų dialogai skirstomi į tipus. M. Welpas ir kiti (2006a) išskiria 4 dialogo tipus: politinį, valdymo, mokslinį ir korporacinį. Vykstant visų tipų dialogams keičiamsi žiniomis ir nuomonėmis, vieni iš kitų mokosi. Vienų ir kitų išsakyti argumentai turėtų prisidėti prie optimaliausio sprendimų priėmimo, tačiau dėl įvairių priežasčių tai vyksta nedažnai. Dažniausiai dialogų dalyvių siekiai skiriasi – priimančių asmenų siekiai yra užsitikrinti jų palaikymą, o suinteresuotųjų asmenų – pasiekti jiems palankių sprendimų.

Įvairių dalyvių *politinio dialogo* tikslai yra skirtingi. Sprendimus priimančių asmenų tikslas – sulaukti palaikymo vykdant aplinkos politiką ir rengiant teisės aktus, o suinteresuotųjų asmenų – kad jų siūlomi strateginiai dokumentai ir teisės aktai būtų priimti. Pažymėtina, kad suinteresuotųjų asmenų atskirų grupių siekiai gali skirtis ir būti priešingi (Weber, Christopherson, 2002), pvz., aplinkosaugos nevyriausybinėse organizacijose ir išteklių naudotojų visuomeninių organizacijų (ūkininkų ar medžiotojų ir pan.). Valdant saugomas teritorijas, politiniame dialoge dalyvauja šie suinteresuotieji asmenys: aplinkosaugos, mokslo, švietimo, kultūros institucijos, nevyriausybinių organizacijų, asociacijų, rečiau pavieniai asmenys ar jų grupės. Jie siekia palankesnių politinių sprendimų ir teisės aktų dėl gamtos ar kultūros vertybių išsaugojimo. Dialogas vyksta ir dėl naujų saugomų teritorijų įkūrimo bei tvarkymo, ypač tai buvo svarbu naujai įstojusiose į Europos Sąjungą (ES) šalyse, kai atskirų šalių nacionalinė saugomų teritorijų sistema neatitiko ES teisinių reikalavimų. Problema kyla, kai šalių vyriausybės, įvertinusios savo galimybes, nusprendžia esančios nepajėgios įsteigti naujų saugomų teritorijų ir tinkamai jų tvarkyti bei užtikrinti reikiamą vertybių apsaugą. Politinis dialogas būdingas ir silpnesnės demokratijos šalyse, bet jis retai virsta suinteresuotųjų asmenų ir vyriausybinių organizacijų konfliktu (Welp, Stoll-Kleemann, 2006b).

Valdymo dialoguose dalyvauja labai platus ratas suinteresuotųjų asmenų. Jų tikslas – daryti įtaką gamtos išteklių valdymui ir teritorijų tvarkymui. Dialogai gali vykti, kai siekiama dalyvauti priimant sprendimus arba kai sprendimai yra priimti, o dalyvaujama konkrečiose veiklose ir taip tenkinami interesai. Valdymo dialogai vyksta ir tarptautiniu, ir nacionaliniu ar vietiniu lygmenimis. Jie įtraukia labai platų suinteresuotųjų asmenų ratą, yra atviri visiems turintiems interesų dėl saugomų teritorijų

valdymo. Tarptautiniu lygmeniu suinteresuotieji asmenys arba jų grupės stengiasi turėti įtakos tarptautinių organizacijų valdymui. Tai gali būti įtakos stiprinimas organizacijų tarybose, komitetuose, darbo grupėse. Aktyviai dalyvaudami organizacijų veiklose, suinteresuotieji asmenys turi daugiau galimybių paveikti palankių sprendimų priėmimą, ypač dėl gamtos išteklių ar saugomų teritorijų valdymo. Neretas atvejis, kai verslo organizacijos deleguoja į tarptautinių gamtosauginių organizacijų darbo grupes joms atstovaujančius asmenis, kad sulauktų palankesnių sprendimų naudojant gamtos išteklius saugomose teritorijose. Šiuo atveju kilę konfliktai išsprendžiami lengvo ir neviešo dialogo būdu. Valdymo problemos nacionaliniu lygmeniu dažniausiai kyla esant jungtiniam saugomų teritorijų valdymui. Saugomų teritorijų jungtiniame valdymo organe atstovai turi įvairių interesų – nuo gamtosaugos, kultūros iki žemės ir gamtos išteklių naudojimo. Taigi kiekvienas suinteresuotasis asmuo siekia dominuoti valdymo organe, kad būtų priimti kuo palankesni jam sprendimai. Atskirose šalyse gamtos išteklių naudojimas ir teritorijų plėtra reglamentuojami skirtingai, tad vienose šalyse saugomų teritorijų administracijos tam turi didesnę įtaką, kitose – mažesnę. Siekiant didesnės įtakos kyla konfliktai, tad dialogas yra svarbus elementas, turintis užtikrinti efektyvų saugomų teritorijų valdymą. Dialogų veiksmingumas priklauso nuo šalių demokratijos pažangos: demokratiškai išsivysčiusiose šalyse dialogo procesas yra skaidrus, tačiau ilgiau trunkantis arba jis vyksta nuolatos, o silpnesnės demokratijos šalyse sprendimai dažnai priimami aukštesniu lygmeniu, tad jungtinis valdymo organas dažnai tampa tik vykdomasis, bet taip problemos neišsprendžiamos (Beierle, Cayford, 2002; Stoll-Kleemann, Welp et al., 2006a). Valdymo dialogui priskiriamas ir teritoriją administruojančių, ir ją naudojančių suinteresuotųjų asmenų dialogas. Tai vienas iš dažniausių, bet sunkiausiai vykdomų dialogų ir jie yra aštrūs. Šiuo atveju konfliktai kyla dėl teritorijos plėtos ir gamtos išteklių naudojimo, taigi dėl asmenų konkrečių socialinių ir ekonominių poreikių bei saugomų teritorijų tikslų įgyvendinimo. Konfliktų sprendimų sėkmė priklauso nuo atskirų suinteresuotųjų asmenų dialogo veiksmingumo.

Mokslinis dialogas yra struktūrizuotas bendravimo procesas, kuriame siekiama priimti moksliskai palankius gamtos išteklių ir saugomų teritorijų valdymo sprendimus (Welp et al., 2006a). Suinteresuotieji asme-

nys yra mokslo ir studijų institucijos ar atstovai bei su mokslo tiriamąja veikla susiję veikėjai. Taip pat gali būti ir kiti asmenys, kuriems įtakos turi čia paminėti veikėjai. Suinteresuotųjų asmenų mokslinis dialogas vyksta tarp valstybinių, mokslinių, aplinkosaugos ir planavimo institucijų, nevyriausybinių organizacijų ir sprendimus įgyvendinančių asmenų. Dialogas gali vykti dėl mokslinių tyrimų apimties, objektų, gamtos išteklių naudojimo moksliskai pagrįstų limitų nustatymo, mokslinių ar stebėsenos (monitoringo) programų turinio, apimties, įgyvendinimo aspektų, saugomų teritorijų steigimo kriterijų, tvarkymo principų ir pan. Šiuo atveju suinteresuotieji asmenys dažniausiai yra susiję su mokslo tyrimais ir jų rezultatų pritaikymu, todėl jie yra specializuota grupė. Paprastai šios grupės asmenys didelių problemų dėl saugomų teritorijų valdymo nesukelia.

Korporacinio dialogo tikslas – parodyti, kad valdymas atviras ir keičiamasi nuomonėmis dėl atskirų valdymo aspektų, ypač dėl kompanijų verslo etikos, socialinės atsakomybės. Gamtos išteklių ir saugomų teritorijų valdymo aspektais šis dialogas įtraukia šiuos suinteresuotuosius asmenis: korporacijas, bendroves, asociacijas ar kitokius jungtinius valdymo organus, turinčius verslo interesų daugiausia dėl saugomos teritorijos tvarkymo, plėtros, išteklių naudojimo. Dialogo tikslas – priimti bendrus tarpusavio sprendimus kaip galima tenkinti jungtinius interesus, nepažeidžiant verslo etikos ir nepakenkiant geram aplinkosaugos įvaizdžiui, nes tai yra susiję su verslo sėkme. Tai nedažnas saugomų teritorijų valdymo procese dialogas, o Lietuvoje jo viešojoje erdvėje nepasitaikė.

Dialogų taikymo svarba. Kadangi interesai tvarkant saugomas teritorijas yra labai skirtingi ir dažnai priešingi, tai konfliktai neišvengiami ir gali būti aštrūs. Vienas iš dialogo tikslų – parodyti proceso atvirumą ir skaidrumą, bet kartu ir įvertinti suinteresuotųjų asmenų poreikius, pajėgumus bei numatyti jų įtraukimo į saugomų teritorijų valdymą ir tvarkymą strategiją galimybes (Idle, Bines, 2005; Knight, 2006; TNC, 2000). Dialogo sėkmė priklauso nuo konflikto kilmės, nuo proceso valdymo, taip pat nuo interesų nesuderinamumo (Mierauskas, 2009b). Suderinti skirtingus interesus labai sunku ir kiekvienoje šalyje tai sprendžiama skirtingai. Suinteresuotųjų asmenų arba jų grupių įtraukimas į saugomų teritorijų steigimą ir valdymą yra neišvengiamas procesas ir turi apimti visus valdymo etapus. Dalyvavimo efektyvumas tiesiogiai priklauso ne tik nuo proceso

organizavimo, politinio, socialinio ir ekonominio konteksto, bet ir nuo dalyvių siekių, mokėjimo bendrauti bei kolektyviai spręsti problemas (TNC, 2000; WWF, 2000). Nors suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas gamtos išteklių valdymo ir teritorijų tvarkymo procesuose yra visuotinai pripažintas, tai nėra visų esamų problemų išsprendimo įrankis.

Biologinės įvairovės konvencijoje apibrėžtas šiuolaikiškas ir gerokai platesnis požiūris į saugomas teritorijas, jų valdymą ir tvarkymą (SCBD, 2004). Joje sausumos ir vandens ekosistemų bei gyvųjų organizmų apsauga ir tvarkymas siejami su visuomenės interesais ir pasirinkimu. Be to, tvarkymu siekiama sunorminti ekosistemų naudojimą taip, kad visiems būtų naudinga ir kad būtų išsaugotos svarbiausios ekosistemų funkcijos. Taikant ekosisteminį biologinės įvairovės apsaugos principą pripažinta, kad steigiant sakomas teritorijas, rengiant įvairius tvarkymo ar valdymo planus ir programas turi dalyvauti dauguma suinteresuotųjų asmenų, neužtenka su jais pasitarti baigiant rengti planą, kai beveik nelieka galimybių ką nors pakeisti iš esmės. Nauji iššūkiai yra iškelti ir naujoje Europos saugomų teritorijų valdymo koncepcijoje, pagal kurią XXI a. suinteresuotieji asmenys turi būti geriau įtraukti į šį procesą. Tai atspindi darnaus vystymo strateginius tikslus, juolab kad Rio deklaracija ir Darbotvarkė 21 (1992) bei Orhuso konvencija (1998) pabrėžia platesnį suinteresuotųjų asmenų įtraukimą į saugomų teritorijų valdymą (Mose, Weixlbauerer, 2007). Deklaracijoje ir konvencijoje konstatuojama, kad valstybės turi sudaryti sąlygas visuomenei ir suinteresuotiesiems asmenims aktyviai dalyvauti valdant gamtos išteklius, tarp jų ir saugomas teritorijas, taip pat numatomos jų teisės.

Suinteresuotieji asmenys ir regioninė plėtra. Regioninės plėtros ir išteklių naudojimo problemos paprastai kyla didelius plotus užimančiose saugomos teritorijose. Tai tarptautines kategorijas atitinkantys nacionaliniai ir regioniniai parkai, biosferos rezervatai, saugomos kraštovaizdžio teritorijos, tvarkomos gamtos išteklių vietovės ir kt. Gamtiniai draustiniai užima mažesnius plotus, tad interesų būna mažiau ir pirmenybę reikia teikti didesnėms ir iš dalies urbanizuotoms teritorijoms. Lietuvoje saugomų teritorijų sistema iš dalies skiriasi nuo tarptautiniu mastu pripažintos (Mierauskas, 2004), tad reikia nagrinėti ne tik draustinių bet ir kitų saugomų teritorijų kategorijų, kurios neatitinka tarptautinių keliamų

reikalavimų, problemas. Didelėse teritorijose vykdomų veiklų ir interesų įvairovė yra didesnė, tad ir konfliktų būna dažniau. Jose, be saugomų teritorijų tvarkymo uždavinių, yra regionų plėtros bei su tuo susijusių socialinių, ekonominių ar kultūrinių uždavinių. Be to, saugomos teritorijos dažnai įsteigtos ekonominiu ir socialiniu požiūriu silpniau išvystytuose regionuose, todėl intensyviai vykdomos plėtros veiklos. Darnaus vystymosi principai turėtų būti geriau taikomi saugomoms teritorijoms valdyti, nes tokiais sąlygomis būtų lengviau sprendžiami teritorijas administruojančių organizacijų bei suinteresuotųjų asmenų konfliktai. Regionų plėtros problemas sprendžia įvairios valstybinės ar savivaldybių institucijos, taip pat ir suinteresuotieji asmenys. Atsižvelgiant į naujus iššūkius, saugomų teritorijų tarnybos taip pat įsitraukia į regioninę plėtrą (Hammer, 2007b). Taigi įvairiausiai dialogai su suinteresuotaisiais asmenimis turi stiprėti ir įgauti naujas formas.

Užtikrinti darnaus vystymosi principų taikymą saugomų teritorijų valdymui yra sudėtingas uždavinys. Dažnai interesai dėl didelių plotus užimančių teritorijų nesutampa šalies mastu – kyla aplinkosaugos valstybinių ir plėtrą vystančių institucijų konfliktų. Regionų, juolab vietos lygmeniu konfliktai dialogo būdu dažnai sunkiau sprendžiami tose šalyse, kuriose saugomos teritorijos valdomos centralizuotai. Dėl to vyrauja nuomonė, kad saugomų teritorijų ir gamtos išteklių valdymas būtų decentralizuotas – tai palengvintų suinteresuotųjų asmenų dialogą, kartu konfliktai būtų sprendžiami efektyviau, tačiau ar prisidėtų prie tikslų įgyvendinimo, vienareikšmiško atsakymo nėra (Stoll- Kleemann, Welp, 2006; Rauschmayer, Paavola, Wittmer, 2009). Taigi centralizuotai valdomų saugomų teritorijų administracijos negali savarankiškai priimti sprendimų. Kaip pažymi T. Hammeris (2007b), saugomų teritorijų vaidmuo darnaus vystymosi kontekste turėtų būti tarpinis lygmuo tarp regionų ir vietos lygmens, pvz., funkcinio ir teritorinio aspektu apimtų daugiau negu vieną savivaldybę, bet mažiau nei provinciją (apskritį). Pirma, didelių saugomų teritorijų administracijos turėtų remti regioninę, socialinę ir ekonominę plėtrą, tačiau prioritetas turi būti ekologinė dimensija (saugomų teritorijų tikslų įgyvendinimas). Antra, saugomų teritorijų administracijos turėtų pačios įgyvendinti įvairias plėtros programas ir projektus, tačiau jos turėtų būti ganėtinai stiprios ir savarankiškos, kad įgyvendintų šiuos uždavinius. Praktika rodo, kad cent-

ralizuotai valdomose saugomose teritorijose tokie uždaviniai yra sunkiai įgyvendinami arba iš viso neįgyvendinami. Saugomų teritorijų administracijoms veikiant kaip savarankiškomis regioninio lygmens institucijoms, suinteresuotieji asmenys būtų veiksmingiau įtraukiami į valdymą, efektyviau sprendžiami konfliktai. Minėtiems tikslams pasiekti siūlomi įvairūs esami ir nauji didelių saugomų teritorijų modeliai, bet daugiau šalininkų palaiko UNESCO biosferos rezervatus kaip darnaus vystymo modelį (Hammer, 2007b; Prince, 2001; Stoll-Kleemann, Welp, 2008).

Kaip parodė bendravimo praktika su suinteresuotaisiais asmenimis ir atsiradus naujiems saugomų teritorijų valdymo iššūkiams, svarbu stiprinti saugomų teritorijų tarnybų, atsakingų už valdymą, ir suinteresuotųjų asmenų bendradarbiavimą. Kita vertus, suinteresuotųjų asmenų siekiai gali būti priešiški saugomų teritorijų steigimo ir tvarkymo tikslams. Taip pat būtina atkreipti dėmesį į suinteresuotųjų asmenų pajėgumus ir bendravimo pobūdį. Yra įvairių veiksmingo saugomų teritorijų valdytojų ir suinteresuotųjų asmenų bendradarbiavimo formų. Viena iš tokių yra suinteresuotųjų asmenų valdymo strategijos parengimas ir jos įgyvendinimas.

4.4. Suinteresuotųjų asmenų dalyvavimo valdant saugomas teritorijas strategija

4.4.1. Suinteresuotųjų asmenų analizė ir dalyvavimo strategijos rengimas

Dalyvavimo svarba. Suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į saugomų teritorijų ir aplinkos išteklių valdymą, kaip jau minėta, vertinamas nevienareikšmiškai. Sprendimus priimančias asmenys neturi darnaus požiūrio dėl kitų veikėjų įtraukimo į šį procesą, taip pat kokius juos parinkti ir kaip plačiai dalyvius įtraukti į šį procesą (IIED, 2005). Daugeliui sprendimus priimančių asmenų nekyla abejonių įtraukti įvairių asmenų į procesą, kai jie atlieka patariamųjų vaidmenis. Taigi bandoma pasiekti tam tikro sprendimo konsensuą, priimant kitas nuomones ir argumentus, tačiau kartais į tai neatsižvelgiama (Stern, Fineberg, 1996). Keitimasis nuomonėmis ir argumentais, bendravimas, dalyvavimas konsultaciniame procese suinteresuotųjų asmenų netenkina, todėl vis dažniau ieškoma

konstruktyvesnių dialogo formų, juolab kad įtakos siekiantys aktoriai yra nevienodai pajėgūs ir skirtingai elgiasi dialogų procese. Netinkami dialogai neišvengiamai anksčiau ar vėliau baigiasi konfliktais, dėl to daugiau demokratinių principų besilaikančiose šalyse ieškoma naujų bendradarbiavimo formų. Viena iš pažangesnių formų yra parengti suinteresuotųjų asmenų dalyvavimo strategiją ir ja grįsti bendravimą.

Suinteresuotųjų asmenų siekiai valdyti saugomas teritorijas yra skirtingi, dėl to svarbu nustatyti suinteresuotųjų asmenų tikslus, jų poveikio galimybes, veiklos pobūdį, taip pat juos pripažinti partneriais įgyvendinant saugomų teritorijų uždavinius. Suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į saugomų teritorijų valdymą užkerta kelią būsimiems saugomų teritorijų administracijų konfliktams ar juos atskleidžia vos tik jie kyla arba dialogas vyksta tol, kol problemos išsprendžiamos abiem pusėms priimtinomis sąlygomis. Atlikus suinteresuotųjų asmenų analizę tikslinga parengti veiklos su jais strategiją (IIED, 2005; Margoluis et al., 2005; TNC, 2000; WWF, 2000).

Suinteresuotųjų asmenų analizė iš esmės apima šiuos klausimus: suinteresuotųjų asmenų identifikavimą, poreikių ir jų veiklos nustatymą, galios įvertinimą, įtaką saugomų teritorijų valdymui (taip pat ir steigimą), jų poveikio formas ir būdus. Remiantis analizės rezultatais galima rengti saugomas teritorijas administruojančių organizacijų ir suinteresuotųjų asmenų bendradarbiavimo strategiją.

4.4.1.1. Suinteresuotųjų asmenų identifikavimas ir jų poreikių vertinimas

Suinteresuotųjų asmenų interesai gali pasireikšti įvairiose saugomų teritorijų veiklų etapuose: saugomų teritorijų politikos kūrimo, steigimo, teritorijų projektavimo, administracinio valdymo, veiklų planavimo ir įgyvendinimo ir pan. Suinteresuotieji asmenys yra ir institucijos, tiesiogiai atsakingos už saugomų teritorijų valdymą, ir kitos organizacijos bei asmenys, turintys netiesioginę įtaką valdymui. Išnagrinėjus pasaulinę patirtį galima išskirti keturias pagrindines grupes (Mierauskas, 2009b). Tai universalus suskirstymas, nes kiekvienoje šalyje esant skirtingai saugomų teritorijų politikai ir sistemai šis suskirstymas turėtų būti detalizuotas. Pirmai grupei priskiriamos organizacijos, atsakingos už saugomų teritorijų valdymą (administravimą,

tvarkymą, kontrolę ir pan.), antrai grupei – saugomų teritorijų savininkai ir valdytojai, trečiai grupei – netiesiogiai už saugomų teritorijų uždavinių įgyvendinimą suinteresuotos organizacijos, ketvirtai grupei – organizacijos ir asmenys, turintys interesų dėl saugomų teritorijų vienokio ar kitokio išteklių naudojimo ar teritorijos plėtros (12 lentelė). Tradiciškai svarbiausiais po valdymo institucijų suinteresuotaisiais asmenimis buvo laikomi mokslo arba gamtos apsaugos bendruomenės nariai, nes jie siekia apsaugoti tam tikrą teritoriją, o kiti asmenys į planavimą ar kompleksinį valdymą įtraukiami tik paskutiniais etapais, kai reikia atskirais klausimais su jais konsultuotis arba derinti jau parengtus tvarkymo planus, vykdyti numatytas veiklas arba yra tik informuojami apie priimtus sprendimus. Bręstant visuomenei suinteresuotųjų asmenų požiūris ir jų poreikiai pakito, tad ir jų vaidmuo valdant saugomas teritorijas padidėjo. Jie yra skirtingi įvairiose šalyse – vienokie išsivysčiusiose, kitokie besivystančiose. Bendrais bruožais poreikiai įvairiose šalyse yra panašūs, tačiau būtina juos išaiškinti ne tik kiekvienoje šalyje, bet ir atskirose saugomose teritorijose. Iš pateiktos lentelės matyti, kad jie yra labai skirtingi. Pirmos, antros ir trečios grupių poreikiai yra susiję su saugomų teritorijų uždavinių įgyvendinimu, o ketvirtos – su jų poreikių, kurie su uždavinių įgyvendinimu nesusiję ir dažnai jiems yra trikdys, tenkinimu. Dėl to dažniausiai vertinama ketvirtoji grupė. Šios grupės suinteresuotieji asmenys turi konkrečius siekius ir jiems įgyvendinti naudoja įvairias formas bei būdus. Nors jų tikslai yra panašūs, bet pajėgumai skirtingi.

Pažymėtina, kad toks suinteresuotųjų asmenų suskirstymas į grupes pagal interesus yra santykinis, nes jų interesai gali sutapti, t. y. vienu atveju veiklos ir interesai gali būti vienokie, o esant kitoms aplinkybėms – kitokie, dėl to tos grupės gali būti skirtingos. Vieni juos suskirsto į bendresnes, kiti į smulkesnes grupes. S. Rientjesas (2000) yra pasiūlęs suinteresuotus asmenis sugrupuoti į tris grupes: tai profesionalai (valstybinių ir savivaldybių institucijų atstovai, verslo organizacijos), organizuotos grupės (NVO, žemės ir gamtos išteklių naudotojų organizacijos), pavienių asmenų grupės. M. Marena ir N. Uratovic (2011) yra pasiūlę, kaip reiktų suskirstyti suinteresuotuosius asmenis pagal atstovavimą organizacijoms, išskiriant 4 organizacijų grupes (13 lentelė). Nors toks grupavimas gali ir skirtis, tačiau šios schemos padeda lengviau įvertinti labai įvairių suinteresuotųjų asmenų interesų ratą ir veiklų pobūdį, bet visada būtina remtis esamu kontekstu.

12 lentelė. Suinteresuotųjų asmenų grupės ir jų interesai (Mieras, 2009b)

Suinteresuotųjų asmenų grupės	Suinteresuotieji asmenys	Interesų sritys (būdingų funkcijų įgyvendinimas)
<p>Už saugomų teritorijų steigimą, valdymą ir tvarkymą atsakingos institucijos (t. y. vadovaujančios, administruojančios)</p>	<p>Valstybinės institucijos</p> <p>Valstijų, sąčių / regionų institucijos</p> <p>Savivaldos institucijos</p>	<p>Tarptautinių įsipareigojimų vykdymo užtikrinimas ir ataskaitų rengimas (pvz., Europos Sąjungos, konvencijų reikalavimų įgyvendinimo klausimais ir pan.)</p> <p>Valstybinės politikos įgyvendinimas saugomų teritorijų apsaugos srityje</p> <p>Tarptautinių ir valstybinių programų rengimo ir įgyvendinimo organizavimas</p> <p>Ataskaitų rengimas ir teikimas politikams, vyriausybei ir visuomenei</p> <p>Nacionalinių strateginių ir teisės dokumentų rengimo organizavimas ir tvirtinimas</p> <p>Saugomų teritorijų sistemos palaikymo ir valdymo užtikrinimas</p> <p>Suinteresuotųjų asmenų bendradarbiavimo koordinavimas nacionaliniu lygmeniu</p> <p>Regioninio saugomų teritorijų tinklo palaikymo ir valdymo užtikrinimas</p> <p>Regioninių strateginių dokumentų rengimo organizavimas ir tvirtinimas</p> <p>Ataskaitų rengimas vadovaujantioms institucijoms</p> <p>Valstybinių ir regioninių planų ir programų įgyvendinimas</p> <p>Saugomų teritorijų administracijų veiklų koordinavimas, jų planų tvirtinimas</p> <p>Suinteresuotųjų asmenų bendradarbiavimo koordinavimas regioniniu lygmeniu</p>
<p>Saugomų teritorijų administracijos</p>	<p>Saugomų teritorijų administracijos</p>	<p>Teritorijų tvarkymo programų ir projektų rengimas ir įgyvendinimas</p> <p>Gamtotvarkos planų rengimas ir įgyvendinimas</p> <p>Įvairių aplinkosaugos programų (agroplinkosaugos, miškų, žvejybos ir pan.), vykdomų saugomose teritorijose, įgyvendinimo koordinavimas</p> <p>Ataskaitų rengimas vadovaujantioms institucijoms</p> <p>Mokslinių tyrimų ir stebėsenos (monitoringo) vykdymas ir koordinavimas</p> <p>Gamtos, kultūros ir kitų saugomų objektų apsauga ir tvarkymas</p> <p>Vietos bendruomenių ir atskirų asmenų įtraukimas į apsaugos ir kitas su saugomų teritorijų uždaviniais susijusias veiklas</p> <p>Atskirų suinteresuotųjų asmenų veiklų koordinavimas</p> <p>Turistų ir lankytojų srauto reguliavimas, informacinių centrų palaikymas</p> <p>Kasdienis operatyvus teritorijos tvarkymas (gaisrų gesinimas, stichinių nelaimių likvidavimas ir pan.)</p>

Suinteresuotųjų asmenų grupės	Suinteresuotieji asmenys	Interesų sritys (būdingų funkcijų įgyvendinimas)
Saugomų teritorijų savininkai ir valdytojai	Mokslinės institucijos, universitetai Nevyriausybines organizacijos Saugomų teritorijų savininkai (privatus asmenys, įvairios bendrovės)	Atskirų, saugomai vietai būdingų bruožų išlaikymas Konkrečios saugomos vietovės tvarkymas; Rūšių ir buveinių išsaugojimas ir tvarkymas Mokslinių tyrimų ir stebėsenos (monitoringo) vykdymas Gamtos, kultūros ir kitų saugomų objektų apsauga ir tvarkymas Turistų ir lankytojų srauto reguliavimas, informacinių centrų palaikymas Pajamų iš saugomų teritorijos veiklų kaupimas Kasdienis operatyvus teritorijos tvarkymas (gaisrų gesinimas, stichinių nelaimių likvidavimas ir pan.)
Netiesiogiai už saugomų teritorijų uždavinių įgyvendinimą suinteresuotos organizacijos	Mokslų institucijos, universitetai Nevyriausybines organizacijos Įvairios, ne aplinkosaugos institucijos Savivaldybių administracijos Vietos bendruomenės	Institucijų ir organizacijų tikslų įgyvendinimas saugomose teritorijose Rūšių ir buveinių išsaugojimas ir atkūrimas Gamtotvarkos planų rengimas ir veiklų vykdymas Mokslinių tyrimų ir stebėsenos (monitoringo) vykdymas Gamtos, kultūros ir kitų saugomų objektų apsauga ir tvarkymas
Organizacijos ir asmenys, turintys interesų į vienokį ar kitokį saugomų teritorijų išteklių naudojimą	Vietos bendruomenės Medžiotojų ir žvejų organizacijos Miško naudotojų organizacijos Žemės ūkio organizacijos Žemės savininkų organizacijos Gamtos išteklių naudojančios organizacijos Plėtos organizacijos (pramonės, statybos, ryšių, energetikos, kelių, melioracijos ir pan.) Turizmo ir rekreacijos plėtos organizacijos Karinės organizacijos Privatus asmenys	Žemės naudojimas ir jos produktyvumo didinimas Intensyvi ūkio plėtra Intensyvi žemės, miškų ir žuvininkystės ūkio plėtra Infrastruktūros ir statybų plėtra Žemės gelmių išteklių naudojimas Intensyvus gamtos išteklių naudojimas Rekreacijos ir turizmo plėtra Kultūros tradicijų puoselėjimas Specializuotų veiklų (pvz., karinės) plėtra Žmonių gerovės didinimas Teritorijų naudojimas organizacijų uždaviniams įgyvendinti

13 lentelė. Svarbiausieji suinteresuotieji asmenys tvarkant saugomas teritorijas (Marega, Uratovic, 2011)

Viešojo sektoriaus institucijos (valstybinės, regioninės, savivaldybių)	Verslo sektoriaus	Nevyriausybines organizacijos ir pavienių asmenų grupės	Kitos organizacijos
Aplinkos, miškų, žemės ūkio ir kitos ministerijos Valstybinės agentūros (aplinkos ar gamtos apsaugos, saugomų teritorijų) Regioninės valdymo institucijos (kraštų ministerijos, provincijų, apskričių administracijos) Savivaldos institucijų administracijos Saugomų teritorijų administracijos Žemės, miškų ūkio ir kitų ekonominų sektorių agentūros Įvairaus lygmens planavimo institucijos (transporto, žemėnaudos ir pan.) Turizmo, kultūros paveldo, sveikatos, švietimo ir kt. institucijos	Tarptautinės, nacionalinės, regioninės ir vietinės verslo įmonės, organizacijos, asociacijos Finansinės institucijos Įvairūs išteklių vartotojai (energetikos, vandens, medienos ir pan.) Infrastruktūros įmonės (ryšių, elektros ir pan.) Kelių ir konstrukcijų plėtros įmonės Verslo plėtros konsultantai Transporto operatoriai	Gamtos saugos nevyriausybines organizacijos Rekreacinio pobūdžio visuomenines organizacijos (medžiotojų, žvejų, keliautojų) Ūkininkų, žemės ir miško naudotojų, verslinės žuvininkystės asociacijos Prekybos asociacijos Įvairios profesinės sąjungos (maisto gamintojų, pienininkų, mėsos gamybos ir pan.) Vietos bendruomenės ir gyventojų grupės Neformalios visuomenės grupės	Mokslo ir studijų institucijos Mokyklos Švietimo ir mokymų įstaigos Konsultacinės organizacijos (pvz., rengiančios poveikio aplinkai vertinimą, saugomų teritorijų tvarkymo planus)

4.4.1.2. *Suinteresuotų asmenų pajėgumų vertinimas*

Suinteresuotieji asmenys yra skirtingų pajėgumų, galimybių, skiriasi jų žinios, įstatymų nustatyta galios, taip pat motyvacija. Siekiant tiksliau nustatyti suinteresuotųjų asmenų pajėgumus renkami duomenys. Jie yra renkami toliau išvardytomis formomis ir metodais, bet dažniausiai pagal (Marega, Uratovic, 2011; Margoluis et al., 2005; TNC, 2000; WWF, 2000):

- kompetentingų institucijų požiūrį;
- ekspertų apklausas;
- saugomų teritorijų darbuotojų atliktas apklausas;
- apklausas, padarytas tarp pačių suinteresuotųjų asmenų, jų vykdomas lobistines veiklas;
- aktyvumą kviečiant į dialogus ir dalyvaujant juose;
- visuomenės nuomonę,
- suinteresuotųjų asmenų vienių apie kitus nuomones;
- aktyvumą žiniasklaidoje bei kitus informacijos šaltinius.

Suinteresuotųjų asmenų vaidmuo valdant saugomas teritorijas yra vertinamas atsižvelgiant į šiuos aspektus:

- misiją, kompetenciją ir atsakomybę valdant saugomas teritorijas;
- turimus žmogiškuosius ir kitus išteklius, galinčius paveikti saugomų teritorijų valdymą;
- vykdomas veiklas, programas, projektus saugomose teritorijose;
- galimą poveikį, kurį gali sukelti saugomų teritorijų planavimas ir tvarkymas;
- galimus interesus dėl saugomų teritorijų valdymo;
- turimus ryšius su kitais suinteresuotaisiais asmenimis;
- galimą vaidmenį planavimo ir tvarkymo procesuose;
- norą dalyvauti planavimo ir tvarkymo procesuose.

Surinkus duomenis atliekama analizė, pagal kurią suinteresuotieji asmenys yra suskirstomi į grupes pagal jų galimybes. Jie turi (TNC, 2000; WWF, 2000):

- didelę galią ir potencialą;
- didelę galią, bet mažą potencialą;
- mažą galią, bet didelį potencialą;
- mažą galią ir mažą potencialą.

Tolesnė seka yra jų suskirstymas pagal galimą daryti įtaką ir svarbą į šias grupes:

Pirminės svarbos: galintys daryti įtaką saugomų teritorijų valdymui, yra atsakingi už tam tikrų veiklų vykdymą jose, bet nėra pavaldūs saugomas teritorijas valdančioms organizacijoms. Tai gali būti centrinės valstybinės, regioninės ar net savivaldos institucijos (miškų, žemės ūkio, žvejybos, žemės gelmių naudojimo tarnybos ir pan.).

Antrinės svarbos: turintys netiesioginę įtaką, kuri pasireiškia per teritorijos naudojimą, pvz.: komercinės, taip pat turizmo ir rekreacijos organizacijos, jų vaidmuo tvarkant teritorijas nėra žymus;

Opozicinė grupė: turintys įtakos per išteklių naudojimą, dėl to dažniausiai nusiteikę priešiški. Jie yra teritorijos išteklių naudotojai, pvz.: miškų, vandentvarkos, žemės gelmių eksploatavimo bendrovės, ūkininkų, žvejų ir medžiotojų organizacijos;

Nenustatytos svarbos: esamu laiku turintys nedidelę įtaką, bet galintys ateityje palaikyti kitas grupes, tad jų vaidmuo padidėtų. Šiai grupei gali priklausyti įvairios socialinės grupės, vietos bendruomenės ir visuomenės susivienijimai.

M. Marega ir N. Uratovic (2011) siūlo suinteresuotuosius asmenis skirstyti ne tik pagal pajėgumus, bet ir pagal jų interesą į saugomų teritorijų valdymą:

- *svarbiausieji dalyviai*, turintys didelę įtaką ir didelį interesą;
- *veikiantys pagal aplinkybes*, turintys didelę įtaką, bet mažą interesą. Ši grupė yra rizikos ir turi būti įdėmiai stebima, nes gali prisijungti prie kitų grupių;
- *palenkiami* – turintys didelį interesą, bet mažą įtaką ir poveikį procesams, nes neturi reikiamų pajėgumų. Ši grupė gali būti įtraukta į kitų grupių aljansą, tad jos vaidmuo gali padidėti;
- *neutralūs* („minia“) – turinti mažą interesą ir galią, bet prireikus ją galima pasitelkti tvarkant teritorijas.

Suinteresuotųjų asmenų suskirstymas pagal svarbą leidžia aiškiau nustatyti jų įtaką ir galimybes valdant saugomas teritorijas. Svarbu išskirti tuos, kurie turi realią galią daryti įtaką, kuriuos tenkina tai, kad yra atsižvelgta į jų kasdienius poreikius naudojantis saugomos teritorijos teikiama ištekliais ar galimybėmis, taip pat tuos, kurie turi „stiprų balsą“,

pvz., per žiniasklaidos priemones, ir tuos, kurie yra nusiteikę prieš bet kokius veiklos apribojimus. Svarbu tarp suinteresuotųjų asmenų nustatyti lyderius, su kuriais daugiausia reikės bendradarbiauti rengiant strategiją ir įgyvendinant veiklas.

Be minėtų vertinimo metodų, suinteresuotųjų asmenų galia vertinama ir kitais metodais. C. Barretas ir kt. (2001) siūlo organizacijas vertinti pagal tai, ar jos turi šiuos bruožus:

- valdžią, galimybes ir norą apriboti išteklių pasiekiamumą ir naudojimą;
- turi galimybių inicijuoti darnų išteklių naudojimą;
- turi techninių galimybių stebėti ekologinius ir socialinius pokyčius bei sąlygas;
- yra gana lanksčios ir pajėgios keisti iniciatyvas bei išteklių valdymo taisykles.

Šis metodas taikomas už išteklių kontrolę ir valdymą atsakingoms institucijoms, tačiau

netinka kitiems dalyviams. O. Castillo ir kt. (2006) siūlo dalyvius vertinti pagal organizacijų galią, mandatą, motyvaciją ir pajėgumus. Remiantis šiuo vertinimu galima akivaizdžiai nustatyti organizacijų vaidmenį dalyvaujant suinteresuotųjų asmenų dialoguose. Išnagrinėjus įvairias publikacijas galima teigti, kad universalaus pajėgumų vertinimo metodo nėra, tad tinkamiausia pasirinkti arba mišrią analizę, arba taikyti pagal atskirų šalių aplinkosaugos teisės dokumentus ir tradicijas.

4.4.1.3. Suinteresuotųjų asmenų įtraukimo į saugomų teritorijų valdymą strategijos rengimas

Suinteresuotųjų asmenų ar jų grupių įtraukimas į saugomų teritorijų steigimą ir valdymą yra neišvengiamas procesas ir turi būti siejamas su visais valdymo etapais. Biologinės įvairovės konvencijoje apibrėžtas šiuolaikiškas ir gerokai platesnis požiūris į saugomas teritorijas, jų valdymą bei tvarkymą. Joje sausumos ir vandens ekosistemų bei gyvųjų organizmų apsauga ir tvarkymas siejami su visuomenės interesais ir pasirinkimu. Be to, siekiama sunorminti ekosistemų naudojimą taip, kad visiems būtų naudinga ir kad būtų išsaugotos svarbiausios ekosistemų funkcijos

(IUCN, 2000). Taikant ekosisteminių biologinės įvairovės apsaugos principą buvo pripažinta, kad rengiant įvairius tvarkymo ar valdymo planus ir programas turi dalyvauti dauguma suinteresuotųjų asmenų, neužtenka su jais pasitarti baigiant rengti planą, kai beveik nelieka galimybių ką nors pakeisti iš esmės. Nauji iššūkiai iškelti ir naujoje Europos saugomų teritorijų valdymo koncepcijoje, pagal kurią XXI a. suinteresuotieji asmenys turi būti labiau įtraukti į šį procesą. Tai atspindi strateginius darnios plėtros tikslus (Mose, Weixhall, 2007).

Įgyvendinti šiuolaikiškus saugomų teritorijų valdymo principus nelengva. Daugeliu atveju tam dar nėra pasirengę nei saugomas teritorijas administruojančių organizacijų darbuotojai, nei įvairūs suinteresuotieji asmenys. Pirmieji dažniausiai nelinkę užleisti dalį valdymo pozicijų, antrieji siekia daugiau teisių išsikovoti priimant sprendimus. Norint rasti minėtų problemų kompromisinius sprendimus, rengiamos suinteresuotųjų asmenų įtraukimo į saugomų teritorijų valdymą strategijos. Tai nereiškia, kad saugomų teritorijų paskirties ir tikslų formulavimas yra visiškai atviras procesas, kurio metu suinteresuotieji asmenys gali siekti bet kokio jiems palankaus, netgi su gamtos apsauga nesuderinamo sprendimo (Idle, Bines, 2005). Daugumos saugomų teritorijų paskirtį ir veiklą jose apibrėžia įstatymai ir įvairūs tarptautiniai įsipareigojimai, tad į juos būtina atsižvelgti numatant tikslus ir uždavinius.

Strategijos kiekvienoje šalyje, kartu ir atskirose saugomose teritorijose rengiamos skirtingai ir dėl nacionalinių įstatymų specifiškumo, ir dėl tradicijų bei visuomenės išsivystymo lygmens. Rengiant strategiją būtina atlikti suinteresuotųjų asmenų ir jų grupių analizę, nes nuo to labai daug priklauso, ar ją bus galima pritaikyti praktiškai. Strategijos rengimo iniciatyvą turi rodyti saugomas teritorijas administruojančios organizacijos, ypač konkrečios saugomų teritorijų administracijos. A. Knightas ir kt. (2006) rekomenduoja strategiją pradėti rengti nuo konsultacijų su suinteresuotaisiais asmenimis ir jų nenutraukti ne tik rengiant strategiją, bet ir visuose valdymo etapuose. Taip pat svarbu, kad visų suinteresuotųjų asmenų nuomonės ir poreikiai būtų išklausti, kad tai nebūtų tik formali procedūra, o vienaip ar kitaip tai pasireikštų įvairiuose valdymo etapuose.

Suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į valdymą yra bendradarbiavimo procesas. Jis turi apimti abipuses konsultacijas, sprendimų priėmimą,

bendros atsakomybės pasidalijimą, tam tikrų atsakomybių už atliktus veiksmus delegavimą (Margules, Pressey, 2000; TNC, 2000). Kaip minėta anksčiau, praktikoje taikomi šie saugomų teritorijų valdymo modeliai: teritoriją valdo administracija (ir valstybinė, ir privati institucija), teritoriją valdo jungtinis organas, suinteresuotųjų asmenų grupės. Pirmuoju valdymo modeliu suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas yra labiau ribotas, ypač valstybinių institucijų atžvilgiu, taip pat mažiau išsivysčiusiose šalyse. Privačiai valdomose teritorijose suinteresuotieji asmenys gali būti įtraukiami į valdymą, ypač kai valdo visuomeninės ar mokslinės organizacijos. Jungtinis valdymas yra kelių formų, bet dažniausiai, be administracijos atstovų, įtraukiami deleguoti suinteresuoti asmenys: savivaldos, vietos bendruomenių, įvairių suinteresuotiesiems asmenims atstovaujančių asociacijų, draugijų ir pan. atstovai. Trečioji forma, kai teritoriją valdo vietos bendruomenės, Europos šalims nebūdinga, tai daugiau specifiška besivystančioms, nors tokių atvejų pasitaiko ir Australijoje, JAV bei Kandoje (kai mažas teritorijas valdo vietos aborigenų ar indėnų bendruomenės arba kartu su įvairiomis organizacijomis). Atsižvelgiant į valdymo formas rengiama strategija – vienu atveju reikia siekti, kad suinteresuotųjų asmenų dalyvautų kuo daugiau, kitu – išlaikyti esamą padėtį.

Rengiant strategiją tikslinga, kad šiai veiklai vadovautų išorės ekspertai. Tai mažiau šališka vienu ar kitu atstovų atžvilgiu, padidina bendradarbiavimo galimybes ir sumažina įtampą (Knight et al., 2006; Margolis et al., 2005). Strategija turi numatyti veiklas kaip bendradarbiavimo procesą, nors visų suinteresuotųjų asmenų interesai ir veiklų tikslai yra skirtingi. Suinteresuotieji asmenys į saugomos teritorijos valdymą turi būti įtraukiami laipsniškai, žingsnis po žingsnio, kad pajautų, jog dalyvauja šiame valdymo procese.

Išorės ekspertai turi valdyti procesą, kad gamtosaugos tikslų neužgožtų privatus interesai. Nepatariama suinteresuotiesiems asmenims iš karto pristatyti griežtą uždavinių sąrašą. Dėl to dažnai kyla priešprieša. Daug geriau paprastai paaiškinti, ko reikia, kad būtų išsaugota gamtos vertybės ir biologinė įvairovė ir ką reikia padaryti, kad būtų įvykdyti įsipareigojimai, prisiimti ir šalies mastu, ir įteisinant saugomą teritoriją. Visa tai reikėtų pateikti paprastai ir aiškiai, panaudojant supaprastintą problemų nagrinėjimo būdą (Idle, Bines, 2005). Taip pat labai svarbu, kad suinteresuotieji asmenys

nebūtų užversti begale ne itin svarbių duomenų, nes daugelis jų menkai susipažinę su gamtos ypatybėmis ir joje vykstančiais procesais. Dažnai suinteresuotieji asmenys lengviau priima vaizdžiai pateikiamas žinias negu vien faktus. Be to, faktai gali nepakeisti jų nuomonės nei dėl saugomos teritorijos, nei dėl ją administruojančios organizacijos.

Svarbiausias tikslas – pasiekti, kad suinteresuotieji asmenys suprastų gamtos saugos keliamus reikalavimus ir kad saugomos teritorijos tvarkytojų siekiai darniai ją tvarkyti būtų priimti po bendros diskusijos. Taip pat reikia turėti omenyje, kad, be gamtos saugos uždavinių, reikės spręsti ir socialinius-ekonominius klausimus ir kad jų kils daugiau nei numatyta saugomų teritorijų administruojančių organizacijų planuose. Dėl to tikslinga į bendrus susitikimus kviešti tos srities specialistus, kurie bandytų padėti išspręsti įvairias suinteresuotiems asmenims kylančias problemas. Aišku, kad dalies jų iškeltų uždavinių nepajėgs išspręsti ne tik saugomų teritorijų administracijos, bet ir jų veiklas koordinuojančios institucijos. Tokių probleminių uždavinių atsisakyti netikslinga, juos reikėtų numatyti įgyvendinti ateityje. Svarbiausia, kad suinteresuotieji asmenys nusiųtų prieš saugomų teritorijų numatytų uždavinių įgyvendinimą.

Įsteigti saugomas teritorijas sunkiau nei suinteresuotuosius asmenis įtraukti į valdymą tolesniuose etapuose. Tai ypač sunku, jeigu ankstesnėje praktikoje tai nebuvo taikoma, o suinteresuotieji asmenys informuojami tik paskutiniuose steigimo etapuose. Tai galėjo būti taikytina ne tik tam tikroms visuomenės grupėms (pvz., medžiotojų, žvejų ir pan.), bet ir visuomeninėms organizacijoms bei mokslinėms institucijoms. Tai ypač svarbu, kai juntinis valdymo organas neįkurtas, o ankstesnėje praktikoje į tai nebuvo atsižvelgta. Tuomet suinteresuotųjų asmenų reakcija dėl bet kokių gamtos saugos tikslų ir saugomos teritorijos steigimo yra neigiama. Tokių pavyzdžių buvo ir Lietuvoje, ypač pastaraisiais metais.

4.4.2. Suinteresuotųjų asmenų dalyvavimo strategijos taikymas ir jų pajėgumų stiprinimas

Parengti strategiją ir ją taikyti praktikoje yra sudėtingas uždavinys. Suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į saugomų teritorijų valdymą priklauso ne tik nuo strategijos rengėjų ir jos įgyvendintojų, bet daugeliu atve-

jų ir nuo politinių bei teisinių aspektų. Tam reikia ieškoti įvairių galimų formų ir jokių būdu neatsiriboti nuo suinteresuotųjų asmenų įtraukimo į valdymą viena ar kita forma. Viena vertus, suinteresuotiesiems asmenims ir visuomenei teikiant daugiau informacijos apie saugomų teritorijų uždavinius ir valdymą, saugomų teritorijų administracijos ir suinteresuotųjų asmenų priešprieša stiprės, o tai apsunkins uždavinių įgyvendinimą. Paprastai tai atsitinka, kai suinteresuotieji asmenys laiku neištraukiami į valdymo procesą. Jeigu proceso dalyviai į valdymo procesą įtraukiami ir apie saugomų teritorijų tikslus sužino anksti, priešprieša yra mažesnė ir problemos sprendžiamos lengviau.

Sėkmingas suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas ir valdant saugomas teritorijas, ir priimant įvairius aplinkosaugos sprendimus priklauso ne tik nuo gerai parengtos dalyvavimo strategijos, bet ir jos taikymo bei vadovaujančių institucijų ir suinteresuotųjų asmenų pajėgumo (Borrini-Feyerabend et al., 2004; Castillo et al., 2006; Grimble, 1998; IIED, 2005). Išorės ekspertai gali parengti tinkamą strategiją, bet jeigu vadovaujančios institucijos neturi *teisinio pagrindo*, tam reikalingo *mandato*, *motyvacijos*, *kompetencijos* ar *pajėgumų*, tai tinkamai bendradarbiauti nebus galima ir dialogas su suinteresuotaisiais asmenimis nevyks, kartu pastangos rasti konsensuą ir įtraukti visus veikėjus į saugomų teritorijų valdymą bus bevaisės. Gali būti ir atvirkščiai – suinteresuotieji asmenys yra nepajėgūs tinkamai dalyvauti procese. Taigi būtina didinti suinteresuotųjų asmenų pajėgumus organizuoti įvairius mokymus ir pan. Paprastai tai nustatoma atliekant analizę ir numatoma pajėgumus stiprinti pačioje strategijoje. Sudėtingesnis yra valdančiųjų institucijų sėkmingo dalyvavimas šiame procese.

Teisės dokumentai yra svarbus aspektas legaliai įtraukti suinteresuotuosius asmenis į įvairių sprendimų priėmimą ir išteklių valdymą. Tai ypač paskytina apie strateginį poveikio ir pasekmių aplinkai vertinimą, saugomų teritorijų steigimą, tvarkymo planavimą. Teisė gauti informaciją pagal Orhuso (1998) konvenciją tiesiogiai nesuteikia galimybės dalyvauti priimant sprendimus. Dalyvavimas valdant gamtos išteklius ar saugomas teritorijas ne visose šalyse yra teisiškai reglamentuotas, bet vakarietiškų aplinkosaugos principų besilaikančiose šalyse suinteresuotieji asmenys yra įtraukiami į dialogus, net jeigu tai nėra teisiškai reglamentuota. Kita problema yra ta, kad nors teisiškai ir reglamentuojama,

bet vadovaujančioms institucijoms mandatas rengti dialogus su suinteresuotaisiais asmenimis nesuteikiamas. Šiuo atveju tam teisinis pagrindas yra, bet nepaskiriama įgaliota institucija ir jai nesuteikiamas mandatas. Kitu atveju teisinis pagrindas yra nustatytas ir mandatas suteikiamas, tačiau vadovaujančiai institucijai trūksta motyvacijos rengti dialogus. Tokiu atveju konfliktai neišvengiami ir jų priežastimi dažniausiai tapna ne aplinkosaugos problemų sprendimas, o vadovaujančios institucijos nenoras spręsti vieną ar kitą problemą. Tinkamas dialogas dažnai negalimas dėl vadovaujančių institucijų nekompetencijos ir dėl pajėgumų stokos. Problema lengviau sprendžiama, jeigu kompetencijos ir pajėgumų trūksta regioninės ir savivaldos institucijoms, atsakingoms už saugomų teritorijų valdymą, ar saugomų teritorijų administracijoms. Tokiu atveju aukštesnio valdymo lygmens institucijos gali organizuoti įvairius mokymus ir didinti organizacijų kompetenciją ir pajėgumus. Sudėtinga padėtis susiklosto tuomet, kai vadovaujanti ir už saugomų teritorijų sistemos valdymą atsakinga institucija (pvz., aplinkos ministerija, agentūra ir pan.) neturi nei kompetencijos, nei pajėgumų ir nėra institucijos, kurios galėtų organizuoti mokymus. Šalių, kandidačių į Europos Sąjungą, valstybinių institucijų pajėgumai ir kompetencija buvo didinama pasitelkus įvairias Europos Komisijos programas ar tarptautines organizacijas, o kitų šalių valstybinių institucijų darbuotojų mokymai nėra dažnai vykdomi.

Suinteresuotųjų asmenų dalyvavimo strategijose valstybinių institucijų mokymai nenumatomi, tam yra kitokio pobūdžio programos, o kiti suinteresuotųjų asmenų mokymai ir atsakingos organizacijos numatomi. Taigi suinteresuotųjų asmenų dalyvavimo galių didinimas užtikrina aukštesnį dialogų lygį, bet apsunkina sprendimų priėmimą, kaip buvo minėta skyriaus pradžioje.

4.5. Konfliktų dėl saugomų teritorijų valdymo sprendimas

Problemos apibūdinimas. Konfliktai yra ypatinga natūralios kilmės žmonių bendravimo forma, kurią sukelia nesuderinami įvairių suinteresuotųjų asmenų siekiai ir veiksmai. Jie yra natūrali socialinio gyvenimo dalis, tačiau tai, kad jie kyla, rodo visuomenės bendravimo neveiksmingumą ir nestabilumą. Kadangi konfliktai yra socialinio visuomenės gyve-

nimo dalis, jų tinkamas sureguliuojimas gali ne tik stabilizuoti to regiono ar vietovės visuomenę, išvengti destruktivių veiksmų tvarkant saugomas teritorijas. Neišspręsti konfliktai eskaluoja tolesnes problemas, todėl turi būti siekiama juos išspręsti kuo anksčiau (Cosser, 1968; Crowfoot, Wondolleck, 1990; Lewis, 1996).

Konfliktų samprata yra labai plati, tad juos galima apibūdinti labai įvairiai. Konfliktas gali būti suprantamas kaip padėtis, kai kertasi interesai, tampantys ginčų objektu, ir dėl to, tikėtina, vieni gali prarasti su tam tam tikrais interesais siejamus lūkesčius (Priscoli, 1989; Scheffran, Stoll-Kleemann, 2003). Saugomų teritorijų kontekste konfliktai suprantami kaip opoziciniai interesai siekiant jas steigti ir tvarkyti. Tuos interesus galima ginti ir legaliomis, ir nelegaliomis priemonėmis (Crowfoot, Wondolleck, 1990; Diehl, Gleditsch, 2001; Lewis, 1996; Young et al., 2005). Konfliktuose dalyvauja suinteresuotieji asmenys arba gali dalyvauti ir asmenys, kurie nesuinteresuoti turėti kokią nors naudą ar tikslą, bet kurie gali būti paveikti konfliktų pasekmių.

Konfliktai gali turėti ir neigiamą, ir teigiamą aspektus. Nemotyvuoti, nepagrįsti faktais, destruktiviūs konfliktai dažnai turi neigiamą aspektą ir jų efektas gali būti priešingas nei tikėtasi, t. y. konfliktais norimi pasiekti rezultatai dažnai būna priešingi ir nelaukti. O kiti konfliktai gali parodyti produktyvius konfliktuojančių šalių santykius, kurie gali virsti konstruktyviais dialogais. Tie konfliktai, kurie iškelia problemas, gali jas ne tik identifikuoti, bet ir padėti išspręsti.

Konfliktų išvengti galima pašalinus jų priežastis, rengiant suinteresuotųjų asmenų dialogus, taikant mediaciją ir pan. Taigi konfliktai gali būti išsprendžiami, pasiekiamas konsensusas. Jie netampa nevaldomi, kad juos spręstų teismai. Suinteresuotųjų asmenų dialogai ne visada gali išspręsti konfliktus, dėl to dažnai rengiamos vadovaujančių institucijų ir suinteresuotųjų asmenų derybos.

4.5.1. Konfliktų priežastys

Konfliktus sukelia skirtingi interesai ir jie yra įvairių formų. Suinteresuotųjų asmenų interesai saugomose teritorijose yra įvairūs, bet jie dažniausiai siejami su poreikiais ir veiklomis. Konfliktų priežastys įvai-

rios – jos gali būti dėl gamtos išteklių saugomoje teritorijoje, pačios teritorijos naudojimo įvairioms ūkinėms ir kitoms žmonių veikloms, saugomų teritorijų steigimo ar jų plėtros, įtakos saugomų teritorijų vadovavimui didinimo ir t. t. Dažnai konfliktai kyla dėl grupinio intereso, kai vienu suinteresuotųjų asmenų lūkesčiai yra netenkinami, prarandama įtaka vadovavimo procese arba kai apribojamas išteklių naudojimas, ribojama žemėnauda, teritorijos plėtra ar sugriežtinamas saugomų teritorijų reglamentavimas.

Didžiausi ir aštriausi konfliktai kyla dėl saugomų teritorijų steigimo, jų ploto didinimo, teritorijų zonavimo ir tvarkymo planavimo (Bojorquez-Tapia et al., 2004; Eben, 2006; Liu, Ouyang, Miao, 2010; Stoll – Kleemann, 2001). Steigiant ar plečiant saugomas teritorijas ir pagal tarptautinę teisę, ir pagal nacionalinius teisės aktus visuomenė ir suinteresuotieji asmenys turi būti informuojami, o atskirose šalyse reikalingas ir jų pritarimas. Projektuojamos saugomos teritorijos suskirstomos į atskiras zonas, kuriose numatyti įvairūs veiklų apribojimai, paveiksiantys žemės savininkus ir naudotojus. Netinkamas suinteresuotųjų asmenų įtraukimas pirmuose saugomų teritorijų steigimo etapuose sukelia konfliktus, vykstančius ir įvairiuose vėlesniuose teritorijų tvarkymo etapuose.

Konfliktai gali kilti ne tik dėl mineralinių gamtos išteklių naudojimo, bet ir dėl atsinaujinančių išteklių, jeigu jų naudojimas veda prie degradacijos, išsekimo. Taip gali atsitikti ir su miško ar žemės ūkio ištekliais, kai jų naudojimas viršija atsinaujinimą. Taigi imama riboti veiklas, susijusias su intensyviu išteklių naudojimu, ypač tam tikrose saugomose teritorijose. Tradicinių veiklų ribojimas žemės ūkyje nėra dažnas reiškinys daugumos kategorijų saugomose teritorijose, išskyrus rezervatus. Tačiau žemės ūkio veiklų intensyvinimas ribojamas, ūkių plėtra yra reglamentuota daugelyje saugomų teritorijų kategorijų, išskyrus saugomas kraštovaizdžio vietas (V IUCN kategorija). Biosferos rezervatuose skatinamas darnus žemės ir miškų ūkis, dėl to konfliktų būna mažiau (Prince, 2001). Kitų kategorijų saugomose teritorijose, kur vyrauja darnus žemės ar miškų ūkis, irgi konfliktų yra mažiau nei intensyvaus žemės ūkio regionuose (Trigo, 2003). Konfliktus žemės ūkyje mažina agroaplinkosaugos priemonių bei kitų bioįvairovės apsaugos programų įdiegimas, švietimas gamtos saugos klausimais, žemdirbių motyvacijos saugoti bioįvairovę skatinimas. Moty-

vuoti ūkininkai ne tik greičiau įsitraukia į įvairias bioįvairovės apsaugos programas, bet gali riboti ūkio veiklas negaudami kompensacinių išmokų (Banack, Hvenegaard, 2010; Herson, Mikk, 2007).

Įvertinus įvairias situacijas ir atvejus aiškėja, kad vis dėlto ne tik ūkinių veiklų ribojimas yra svarbiausios priežastys. Ūkio veiklų ribojimas dažniausiai sukelia konfliktus mažiau išsivysčiusiose ir tose šalyse, kur nėra kompensacinių teisinių ir ekonominių priemonių nuostoliams, patiriamams dėl veiklų ribojimo, padengti. Nors išsivysčiusiose šalyse tokios priemonės taikomos ūkinių veiklų apribojimams kompensuoti, tačiau kai kurių veiklų, pavyzdžiui, infrastruktūros ir statybų plėtros, turizmo, rekreacijos, žvejybos, medžioklės, apribojimas nekompensuojamas.

Dažnai konfliktai kyla ne tik dėl ekonominių, socialinių, bet ir dėl kitų priežasčių:

- per mažai dėmesio skiriama vietos bendruomenėms, įtraukiant jas į saugomų teritorijų tvarkymą ir informuojant apie numatomas vykdyti veiklas bei ignoruojant jas kaip dalį suinteresuotųjų asmenų;
- nepaisoma saugomose teritorijose ir aplink jas gyvenančių žmonių interesų;
- suinteresuotieji asmenys įtraukiami į saugomų teritorijų valdymą.

Aktyvus bendradarbiavimas su vietos gyventojais ir jų informavimas, bendras saugomų teritorijų valdymas daugeliu atvejų padeda išvengti konfliktų. Yra tam daug būdų ir priemonių, tačiau problema dažnai būna, kad jos iš viso nėra, nes ji sukeliama dirbtinai arba neefektyviai taikomos priemonės joms spręsti. Tose šalyse, kur vietos gyventojų įtraukimo į saugomų teritorijų valdymą praktika ganėtinai ilga (Skandinavijos šalys), konfliktai gali kilti, jeigu gyventojai įtraukiami nepakankamai arba netinkamai arba jeigu suinteresuotieji asmenys menkai atstovaujami valdymo organų (Hovik et al., 2010).

4.5.2. Konfliktų valdymas

Saugomų teritorijų darbuotojų vaidmuo sprendžiant konfliktus yra svarbus, jie gali dalyvauti juose kaip konfliktų derybininkai, konfliktuojančių šalių tarpininkai, atskirų požiūrių gynėjai, ekspertai, sprendimus priimančios asmenys. Darbuotojai gali atlikti kelis vaidmenis, nes tai

priklauso ne tik nuo konfliktų pobūdžio, bet ir nuo saugomų teritorijų administracijų įsitraukimo į konfliktus pobūdžio. Paprastai darbuotojai gina saugomų teritorijų interesus, bet gali atstovauti ir vienai iš tarpusavyje konfliktuojančių suinteresuotųjų asmenų šaliai.

Konfliktai turi būti valdomi kiekvienos šalies politiniame, teisiniame, socialiniame- ekonominiame ir kultūriniame bei esamų papročių kontekste. Konfliktai gali būti sprendžiami neformaliai, savanoriškai, bendradarbiaujant, bet gali būti įtraukiamos valstybinės institucijos, atsakingos už saugomų teritorijų valdymą, taip pat teisminių procesų būdu. Koks sprendimo būdas pasirenkamas, priklauso nuo konfliktuojančių šalių bei kiekvienos šalies ar regiono specifikos (Healy, McDonagh, 2009; Hovik et al., 2010; Scheffran, Stoll-Kleemann, 2003; Webler, 2001; Wondolleck, 1985).

Pirmiausia kylančius konfliktus būtina išnagrinėti, nustatyti jų priežastis, įvertinti ir pasirinkti tinkamiausią sprendimo būdą. Sprendžiant konfliktus tikslinga pasinaudoti esama suinteresuotųjų asmenų strategija, o jeigu ji neparengta, reiktų sumodeliuoti situaciją, kurioje skubos tvarka numatomi valdymo būdai. Konfliktus reikia spręsti, vos tik jiems kilus. Tinkamiausi būdai – bendrauti su konfliktų dalyviais, išklausti jų nuomones dėl konfliktų kilmės, aptarti galimus sprendimo būdus ir norimus pasiekti rezultatus. Dialogas ir derybos yra vienas iš svarbiausių būdų sprendžiant konfliktus, tačiau reikia turėti omenyje saugomų teritorijų steigimo ir tvarkymo tikslus.

Konfliktai gali būti išsprendžiami tenkinant dalį suinteresuotųjų asmenų poreikių ir pasiekiant konsensusą dialogu. C. Lewisas (1996) siūlo į dialogus įtraukti visus realią galią turinčius suinteresuotuosius asmenis ir derėtis dėl pačių svarbiausių interesų, mažiau dėmesio kreipiant į šalutinius. Įvairūs suinteresuotieji asmenys turi skirtingas galias, kurias gali panaudoti spręsdami konfliktus. Jų galia gali būti politinė, kai asmuo yra politinis lyderis ir turi galimybę pasinaudoti politiniais švertais. Didelę įtaką gali turėti aukštas administracines pareigas užimantys asmenys, taip pat asmenys, valdantys finansinius išteklius. Svarbūs ir asmeniniai pajėgumai, turimos žinios, ypač teisinės. Taigi saugomų teritorijų administracijų darbuotojai, prieš pradėdami dialogus, turi išnagrinėti suinteresuotųjų asmenų pajėgumus ir jiems tinkamai pasirengti, kaip buvo aptarta ankstesniame poskyryje.

Derybos yra procesas, kuriame suinteresuotosios šalys stengiasi pasiekti tam tikrų sutarimų. Dažnai suinteresuotosios šalys ateina į derybas, turėdamos skirtingų interesų ir informacijos. Derybų yra įvairių formų, jos skiriasi konfliktų lygiu, dalyvaujančių asmenų skaičiumi, šalių noru dalintis informacija ir siekti kompromisų (Homer-Dixon, 1991; Schefran, Stoll-Kleemann, 2003). Derybos gali vykti dalyvaujant vien suinteresuotiesiems asmenims arba tarpininkui, kuris yra neutralus asmuo, stebintis ir valdantis derybų procesą, padedantis derybose dalyvaujančioms šalims. Jam padedant derybų pradžioje nustatomi tikslai, apibrėžiama sutarimų apimtis ir galimi alternatyvūs sprendimai. Visos derybose dalyvaujančios šalys turi sutikti dėl tarpininko dalyvavimo ir jo vaidmens, kitu atveju derybose nebus pasiekta jokių susitarimų ir turės vėl būti rengiamos dalyvaujant kitam tarpininkui. Dažnai derybose dauguma, bet ne visi dalyviai sutaria dėl tam tikrų sprendimų, dėl to gali būti rengiamos papildomos derybos, nes nesutikusieji gali sukelti konfliktą, nors ir mažesnį. Tarp derybų turi būti bendraujama su atskirais asmenimis, išklausomi jų argumentai. Taigi siekiama, kad būtų susitarta su kuo didesniu suinteresuotųjų asmenų skaičiumi ir išvengta konfliktų. Derybos vyksta keliais ciklais, kol pasiekiamas visuotinai priimtinas sprendimas.

Konfliktus spręsti siūloma keliais etapais (Lewis, 1996). Pirmame etape nustatomas kiekvieno dalyvio vaidmuo, ar reikalingas dialogo ar derybų tarpininkas (nepriklausomas asmuo). Antrame nustatoma konfliktų kilmė ir įvertinami visi konfliktų dalyviai. Trečiame etape visi suinteresuotieji asmenys kviečiami dalyvauti dialoge arba derybose. Ketvirtame etape vertinami rezultatai, aptariami laimėjimai. Tinkamai pasiruošus spręsti konfliktus galima pasiekti palankių sprendimų ir jie gali būti išspręžiami. Netinkamai pasirengus jie neišspręžiami ir plėtojami toliau, rašomi protestai, galimi teismo procesai. Sėkmingai konfliktai spręžiami tada, kai suinteresuotieji asmenys įtraukiami į saugomų teritorijų valdymo procesus kuo anksčiau, t. y. pradėjus rinkti ir steigti teritorijas, o ne tada, kai teritorija zonuota, parengtas tvarkymo planas (Eben, 2006; McNeely, 1992; Stoll-Kleemann, 2001).

Saugomų teritorijų administracijų darbuotojai, sprenddami konfliktus, turi pasinaudoti esama suinteresuotųjų asmenų strategija, o jos nesant tam tinkamai pasirengti. Kaip minėta, ypač svarbu išnagrinėti

konflikto dalyvius ir jų pajėgumus. Vienareikšmiškos saugomų teritorijų darbuotojų nuomonės dėl suinteresuotųjų asmenų įtraukimo į konfliktų sprendimus nėra. Dalis laikosi nuomonės, kad į konfliktų sprendimą reikia įtraukti tik didelę įtaką turinčius suinteresuotuosius asmenis, kiti – kad būtina įtraukti visus. Be to, taikoma praktika, kai dialogai ar derybos vyksta atskirai su didelę įtaką turinčiais ir atskirai su nedidele įtaką turinčiais asmenimis. Kiekvienas iš sprendimo būdų turi ir pranašumų, ir trūkumų. Sprendžiant problemas su didelę įtaką turinčiais asmenimis nuošalyje lieka mažiau įtakingi ir jeigu pasiekiamas sutarimas su įtakingais, po tam tikro laiko vėl kyla naujas konfliktas, kurį inicijuoja mažiau įtakingi asmenys. Taigi tai nėra geriausias būdas išspręsti konfliktus, bet jis naudojamas, kai saugomų teritorijų administracijos darbuotojai nori parodyti jiems vadovaujančioms institucijoms, kad imasi priemonių konfliktams išspręsti. Tačiau toks sprendimo būdas yra trumpalaikis, nes nesiekiamas sutarimo su visais asmenimis. Kita vertus, konfliktų, kuriuose dalyvauja daug suinteresuotųjų asmenų, sprendimas yra sudėtingesnis procesas, reikalaujantis ir žmogiškųjų, ir finansinių išteklių. Saugomų teritorijų administracijų darbuotojų galių neužtenka, tad tikslinga samdyti konfliktų sprendimo specialistų (derybininkų ir pan.). Tinkamai pasirengus konfliktai greičiau išsprendžiami arba sumažinama konfliktuojančių šalių įtampa – dėl to galimos ilgalaikės derybos ir dialogai, nekeltant grėsmės saugomų teritorijų apsaugos tikslams.

Konfliktų sprendimas labai daug priklauso nuo visų dalyvaujančių išankstinių nuostatų, noro įveikti problemas, konstruktyvių dialogų. Praktikoje nemažai atvejų, kai saugomų teritorijų darbuotojai nesiekia išspręsti problemų, jas nukelia ateičiai. Jie akivaizdžiai rodo nenorą spręsti konfliktus Bavinck, Vivekanandan, 2010). Tokiais atvejais vyksta ne tik teisminiai ginčai, bet daugelis veiklų negali būti vykdomos. Esami konfliktai neigiamai veikia ne tik jų dalyvius, bet ir visuomenę, dėl to požiūris į saugomas teritorijas yra neigiamas ar nepalankus, o visuomenės palaikymas nežymus. Dėl to neigiamas žmonių požiūris neskatina būti sąmoningiems ir aktyviai prisidėti prie apsaugos tikslų įgyvendinimo (Alkan, Korkmaz, Tolunay, 2009; Torn et al., 2007). Neigiamas visuomenės požiūris į saugomas teritorijas neskatina atsakingo ūkinių, savanoriškų veiklų tvarkant saugomas teritorijas, todėl neprisidedama prie saugomų

teritorijų apsaugos tikslų įgyvendinimo. Be to, dažnai ignoruojami įvairių veiklų reglamentavimai. Tai skatina nelegalias veiklas saugomose teritorijose (Pimbet, Pretty, 1995).

Nuo konfliktų link abipusių dialogų. Per pastaruosius du dešimtmečius aplinkosaugos konfliktų sprendimas dialogų ir derybų būdu tapo įprastu aplinkosaugos politikos instrumentu. Tai būdinga ir saugomų teritorijų valdymui. Tinkamas saugomų teritorijų tarnybų ir suinteresuotųjų asmenų bei visuomenės bendradarbiavimas priklauso nuo daugelio veiksnių. Visi šie veikėjai turi suvokti saugomų teritorijų ne tik ekologinę, bet ir socialinę, ekonominę ir kultūrinę saugomų teritorijų vertę, taip pat teritorijų plėtros reikšmę ir galimybes. Saugomų teritorijų tarnybos, kurios nuo pat steigimo pradžios ir tolesnėse veiklose bendradarbiauja su suinteresuotaisiais asmenimis ir visuomene, daug sėkmingiau įgyvendina steigimo ir tvarkymo tikslus. Saugomų teritorijų plėtra ir veiklos turi būti vykdomos darnaus vystymo kontekste, o tarnybos turi dalyvauti regioninėje plėtroje ir prisitaikyti prie naujų iššūkių saugomose teritorijose (Hammer, 2007). Saugomų teritorijų valdymas turi apimti ir tradicines, ir naujas formas bei būdus, nes visuomenė kinta – į tai turi atsižvelgti ir saugomų teritorijų tarnybos.

Tam, kad suinteresuotieji asmenys sėkmingai dalyvautų, būtina ne tik parengti ir įgyvendinti strategiją, bet ir įteisinti jų bendravimą, kad legaliai vyktų dialogai ir bendradarbiautų saugomų teritorijų tarnybos bei suinteresuotieji asmenys. Taigi galima užsitikrinti suinteresuotųjų asmenų ir politinę, ir ekspertinę ar finansinę paramą. Dalis privataus sektoriaus yra linkusi ir gali ištekliais prisidėti prie saugomų teritorijų tvarkymo, bet tam turi būti nustatyta atitinkama politika ir tvarka. Saugomų teritorijų tarnybos gali bendradarbiauti įvairiose tvarkymo veiklose, suteikti galimybę privačiam sektoriui finansuoti atskirus projektus, teikti kitus išteklius, remti jų iniciatyvas legaliai tvarkant teritorijas, tačiau neleisti saugomų teritorijų paversti komercinėmis zonomis. Daugelio šalių saugomų teritorijų partnerystė su privačiu sektoriumi suteikia naujų galimybių tinkamai tvarkant teritorijas.

Saugomų teritorijų tarnybos, sustiprinusios dialogus ir tinkamai bendraudamos su mokslo ir studijų institucijomis bei visuomeninėmis gamtosaugos organizacijomis, gali pakelti darbuotojų ekspertinę kvali-

fikaciją, efektyviau ir veiksmingiau įgyvendinti gamtotvarkos projektus, vykdyti stebėseną. Bendradarbiavimas ir nuoseklūs dialogai su visuomeninėmis organizacijomis padaro sprendimus ir valdymą efektyvesnius ir skaidresnius, o vietos bendruomenių bei visuomenės palaikymas prisideda ne tik prie konkrečių apsaugos ir tvarkymo veiklų, bet sulaukia ir politinės paramos, nes politikai yra visuomenės atspindys. Tinkamai parengta ir įgyvendinta suinteresuotųjų asmenų strategija, nuolatiniai ir nuoseklūs dialogai ne tik padeda išvengti ar sušvelninti konfliktus, bet ir užtikrina apsaugos ir tvarkymo tikslų įgyvendinimo tęstinumą.

Konfliktų galima išvengti ir tinkamai bendradarbiaujant su vietos bendruomenėmis ir net atskirais asmenimis. Vietos gyventojai yra svarbūs veikėjai, galintys turėti įtakos pajėgiems suinteresuotuosiams asmenims. Su vietos gyventojais bendrauti turi pradėti ir pradėjus steigti saugomas teritorijas, ir tvarkant teritorijas. Vietos gyventojai turi tam tikrų lūkesčių, kai steigiama saugoma teritorija, o įsteigus jų lūkesčiai gali nepasiteisinti, dėl to sukelti nusivylimą saugomomis teritorijomis. Vietos gyventojų poreikių ir lūkesčio nepaisymas gali būti pirminis konfliktų šaltinis, dėl to teritorijas administruojančių ir vietos gyventojų partnerystė turi būti kuriama ir tai turi atsispindėti saugomų teritorijų politikos nuostatose bei valdymo principuose (Wells, McShane, 2004).

4.6. Suinteresuotųjų asmenų dalyvavimo praktikos apžvalga

4.6.1. Suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas planuojant saugomų teritorijų gamtotvarką (Jungtinė Karalystė)

Jungtinėje Karalystėje suinteresuotųjų asmenų dalyvavimui primant aplinkosaugos sprendimus, valdant gamtos išteklius, tvarkant saugomas teritorijas yra skiriamas ypatingas dėmesys. Visa tai lemia gilios teisinės ir demokratinės tradicijos, pabrėžiama privačios nuosavybės svarba ir pan. Kaip jau nagrinėta ankstesniuose skyriuose, didelė dalis saugomų teritorijų yra privačiose žemėse, dėl to tvarkymo veiklas būtina derinti su daugelių juridinių ir fizinių asmenų, kurie yra suinteresuoti tvarkymo veiklomis ne tik jų nuosavybei priklausančiose žemėse, bet ir gretimose.

Jungtinėje Karalystėje suinteresuotieji asmenys yra aktyvūs, jie gali turėti ir teigiamą, ir neigiamą poveikį planuojant ir įgyvendinant gamtotvarkos veiklas. Paprastai rengiami nedidelių teritorijų gamtotvarkos planai, tačiau suinteresuotųjų asmenų ratas yra gana platus ir tai gali turėti įtakos gamtotvarkos plano tikslams. Suinteresuotuosius asmenis pradedama įtraukti vos tik iškėlus plano rengimo idėją ir pagrindus būtinybę jį rengti (Alexander, 2008, 2010; Bishop et al., 2004; Idle, Bines, 2005; Jones, Burgess, 2005; Oldfield et al., 2004). Taigi bendrauti su suinteresuotaisiais asmenimis pradedama pirminėse planavimo stadijose ir dialogai vykta visame planavimo procese. Kaip parodė ilgametė praktika, toks bendradarbiavimas padeda sėkmingiau ir greičiau įgyvendinti gamtotvarkos plano tikslus, nes opozicija plano veikloms yra mažesnė, kompromisai pasiekiami ankstyvose planavimo stadijose ir tvarkymo veiklose konfliktų nekyla. Be to, dalyje vietovių suinteresuotieji asmenys dalyvauja įgyvendinant gamtotvarkos veiklas, dėl to turi būti palaikomi planuotojų, veiklų įgyvendintojų ir suinteresuotųjų asmenų santykiai.

Suinteresuotųjų asmenų paieška ir identifikavimas yra pirmas etapas. Jam pasibaigus atliekama tų asmenų analizė. Dažnai yra sudaromas trumpas pirminio bendravimo su suinteresuotaisiais asmenimis veiksmų planas, užregistruojami visi suinteresuotieji asmenys ir jų interesai (Alexander, 2008, 2010; Jones, Burgess, 2005). Jeigu teritorijos nedidelės, o suinteresuotųjų asmenų nedaug, suinteresuotųjų asmenų strategija nerenigiama. Sudaromas veiksmų, apimančių bendradarbiavimą nuo pirminių planavimo stadijų iki gamtotvarkos veiklų įgyvendinimo, planas. Be to, nedidelių teritorijų gamtotvarkos planai rengiami dažniausiai pačių darbuotojų, dėl to jų galimybės atlikti išsamią suinteresuotųjų asmenų analizę ir rengti bendradarbiavimo strategiją sunku – dažnai šį darbą riboja ir žmogiškieji, ir finansiniai ištekliai. Taigi pasirenkamas mažiau įvairių išteklių reikalaujantis būdas, bet suinteresuotieji asmenys yra ir planavimo, ir tvarkymo proceso dalyviai.

Supaprastintą mažos teritorijos gamtotvarkos planą rengia ne tik gamtotvarkos specialistai, planuotojai, bet būtina ir kiti specialistai bei planu suinteresuotieji asmenys (Idle, Bines, 2005). Pirmiausia – tai tų teritorijų darbuotojai, kurie bus atsakingi už plano įgyvendinimą. Taip pat turi dalyvauti vadovaujančiųjų organizacijų atstovai bei mokslininkai,

kurie padės nustatyti ekosistemų tvarkymo tikslus ir uždavinius. Daug dėmesio skiriama kitiems suinteresuotiesiems asmenims, t. y. vietos gyventojams, žemės naudotojams, vietos valdžios atstovams ir pan. (14 lentelė). Toks įvairių žmonių grupių įtraukimas ne tik užtikrina geresnę vietos plano kokybę – aptariant tvarkymo tikslus, uždavinius ir veiksmus išvengiama konfliktų, kurie gali kilti tvirtinant ar įgyvendinat planą. Platus suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į gamtotvarkos plano rengimą yra svarbus ir rengiant mažų teritorijų, kurių nuosavybė gali priklausyti saugomų teritorijų valdytojams, gamtotvarkos planus, tačiau interesai dėl jų gali kilti iš gretutinių teritorijų.

14 lentelė. **Gamtotvarkos plano rengimo dalyviai** (Idle, Bines, 2005)

GAMTOTVARKOS PLANO RENGIMO PROCESE TURI DALYVAUTI:	
❖ Atsakingieji asmenys	Saugomą teritoriją administruojančios organizacijos atstovai
❖ Suinteresuotieji asmenys	Žmonės, kurie įvairiais tikslais naudojami saugoma teritorija (<i>suinteresuotieji asmenys</i>): gyvenantys greta gyvenantys teritorijoje ūkininkai ir miškininkai medžiotojai ir žvejai lankytojai vietos valdžios atstovai kiti asmenys
❖ Organizacijų atstovai	Vadovaujančiosios arba vykdomosios organizacijos ir valstybės institucijų atstovai
❖ Mokslininkai	Ekologijos srities mokslininkai, galintys nustatyti svarbiausius tikslus ir uždavinius

Šiais atvejais taip pat nustatyta, kad suinteresuotųjų asmenų įtraukimas turi ne tik teigiamą aspektą. Vieni jų gali būti neutralūs rengiamo plano atžvilgiu, kiti – priešiški nusiteikę. Dalis suinteresuotųjų asmenų gali stengtis pakreipti plano tikslus, uždavinius ar veiksmus savo naudai, pvz., medžiotojų ar žemės naudotojų (savininkų) grupės. Tokiais atvejais plano rengimo grupė ir vadovas turi būti ganėtinai lankstūs ir diploma-

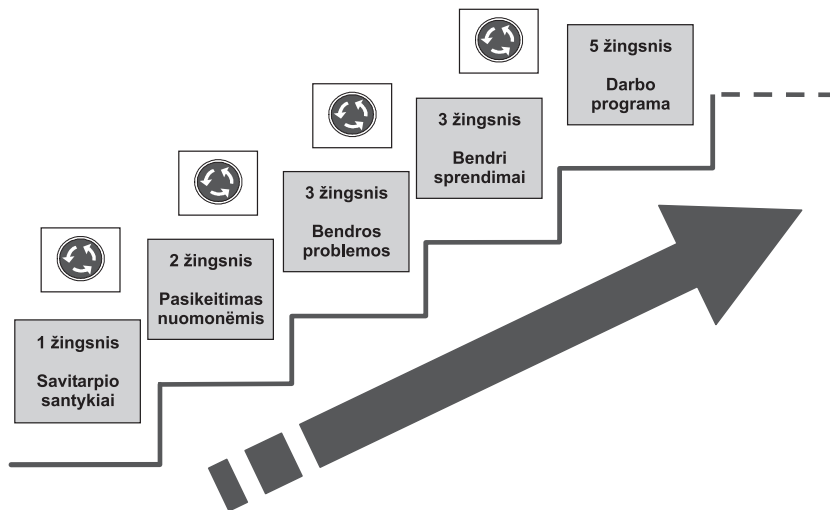
tiški, naudoti svarius ir pagrįstus kontrargumentus, kad rengiant planą būtų išvengta konfliktų. Be to, į planavimą svarbu įtraukti ir tuos asmenis, kurie yra neutralūs ar pasyvūs rengiant planą, nes jie gali tapti aktyvesni jau parengus ar derinant planą. Siekiant glaudžiau bendradarbiauti ir geriau pasirengti atremti suinteresuotųjų asmenų argumentus, būtina prieš pradėdant darbą su jais surinkti informaciją apie suinteresuotųjų asmenų siekius, norus ir pan. Svarbiausieji dalykai, kuriuos būtina žinoti apie suinteresuotuosius asmenis, pateikti 15 lentelėje.

15 lentelė. Svarbūs dalykai, kuriuos būtina žinoti apie suinteresuotuosius asmenis (Idle, Bines, 2005)

- Susitikimų metu būtina išsiaiškinti, ką jie žino apie planą rengiančią organizaciją ir apie saugomą teritoriją (*visada būtina jiems padėti dėstant žinomus dalykus, kalbėti paprastai, vengti vartoti tik specialistams suprantamus žodžius*)
- Išsiaiškinti jų požiūrį į jus ir saugomą teritoriją (*ar suinteresuotieji asmenys pritaria saugomos teritorijos įkūrimui ir tikslams, ar nusiteikę priešiški. Įsiklausyti ir pamėginti juos suprasti kartais yra svarbiau, negu bandyti pakeisti jų nuomonę*)
- Išsiaiškinti, iš kur jie sužinojo ir gauna informacijos apie saugomą teritoriją (*pamėginti juos supažindinti su tais dalykais, kurie jiems labiausiai rūpi ir domina*)
- Išsiaiškinti, kas suinteresuotiesiems asmenims kelia nerimą (*ar jie laikosi tradicijų, nerimauja dėl pajamų ir saugumo, yra įtarūs ar pernelyg santūrūs*)

Rengiant tokį supaprastintą planą suinteresuotieji asmenys yra įtraukiami į gamtotvarkos planų rengimą, nors planui rengti skirti nedideli išteklių. Su suinteresuotaisiais asmenimis bendraujama visoje planavimo stadijose. Nors procedūros supaprastintos, tačiau tikslai panašūs – siekti įgyvendinti apsaugos ir tvarkymo tikslus (pasirinkti tinkamas teritorijas tvarkančiųjų ir suinteresuotųjų asmenų bendradarbiavimo formas ir vengti konfliktų). Į plano rengimo aptarimą galima pakviesti neutralių asmenų, kurie vadovauja posėdžiams. Tai gali palengvinti plano rengėjų ir suinteresuotųjų asmenų dialogą, nes tarpininkai neturi specialių tikslų pakreipti plano rengimą viena ar kita linkme, o bando surasti kompromisą tarp visų interesų. Su suinteresuotaisiais asmenimis svarbu nuosekliai aptarti saugomos teritorijos tvarkymo tikslus, nes jų įgyvendinimas gali turėti jiems poveikio. Tvarkymo tikslai

turi būti aptariami taip, kad suinteresuotieji asmenys neperimtų iniciatyvos ir jų interesai nepranoktų gamtosaugos tikslų. Siūloma tikslus aptarti etapais (žr. 6 pav.).



6 pav. Tvarkymo tikslų iškėlimo ir aptarimo su suinteresuotaisiais asmenimis etapai (Idle, Bines, 2005)

Rengiant didesnių teritorijų gamtotvarkos planus ir esant daugiau išteklių, suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į saugomų teritorijų valdymą yra sudėtingesnis procesas ir apima visus anksčiau nagrinėtus etapus. Suinteresuotųjų asmenų analizė yra atliekama laikantis ankstesniame poskyryje nagrinėtų aspektų, bet jų suskirstymas į grupes gali ir skirtis. Gamtotvarkos planų sprendiniai turi būti patvirtinti atitinkamų institucijų, dėl to tokiais atvejais suinteresuotųjų asmenų grupė papildoma atsakingomis institucijomis – to gali nebūti kitais nagrinėtais atvejais. Planuojant ir įgyvendinant gamtotvarkos veiklas išskiriamos šios trys grupės (Alexander, 2010).

Pirminės svarbos:

- institucijų atstovai, kurie turi įtakos plano tvirtinimui, finansavimui ir kitokiam pritarimui;
- asmenys, kuriuos tiesiogiai paveikia teritorijos tvarkymas;

- asmenys, kuriems teritorijų tvarkymas bus nuostolingas ar pridarys žalos;
- asmenys, kurie turės naudos iš teritorijų tvarkymo.

Antrinės svarbos:

- asmenys, kurių tiesiogiai tvarkymo veiklos nepaveiks.

Trečiosios svarbos:

- asmenys, kurių tvarkymo veiklos nepaveiks, bet jie gali turėti įtakos kitiems asmenims (ir teigiamos, ir neigiamos).

Nustačius suinteresuotuosius asmenis pasirenkami bendravimo ir bendradarbiavimo būdai,

surenkama informacija apie juos (kontaktiniai duomenys, jų ryšiai su tvarkoma teritorija, interesai dalyvauti tvarkant teritorijas). Tai pirmasis bendradarbiavimo proceso etapas. Tolesniame etape bendradarbiaujama įvairiomis formomis, tačiau svarbiausia yra visų suinteresuotų šalių susitikimai ir dialogai. Rengiant ir didelių, ir mažų teritorijų planus kviečiami koordinatoriai (posėdžio organizatoriai, fasilitatoriai), vadovaujantys susitikimams planavimo procese. Dažniausiai šie neutralūs asmenys sumažina planų rengėjų ir suinteresuotųjų asmenų konfrontaciją, nors tai nėra taisyklė (Margoluis, Salafsky, 1998; Thomas, Middleton, 2003). Tai daug priklauso nuo dialogų organizatorių gebėjimų, taip pat nuo pačių suinteresuotųjų asmenų. Svarbu, kad jie teigiamai priimtų dialogo organizatorių kaip proceso dalyvį ir jo vaidmenį. Savo ruožtu organizatorius turi laikytis siekiamų gamtotvarkos planų tikslų, juos tinkamai aptarti, išsiaiškinti, ar suinteresuotieji asmenys juos supranta, ar su jais sutinka, nes kitu atveju nesutarimų ar konfliktų gali kilti tolesniuose planavimo ar plano įgyvendinimo etapuose. Suinteresuotųjų asmenų gebėjimai ir pasiruošimas dalyvauti dialoguose yra skirtingi, tad tam tikra jų dalis gali dominuoti, dėl to kitų interesai gali būti neišgirsti ar neaptarti. Todėl svarbu, kad visi dalyviai suprastų savo vaidmenį ir galimybes, kad į procesą būtų įtraukiami visi dalyviai ir niekas neliktų nuošalyje, kad būtų išklaustos visos nuomonės, kiekvienas dalyvis prisidėtų prie planų veiklų aptarimo, suprastų ir aptartų kitų dalyvių poreikius. Tinkamai pasirengęs ir gabus organizatorius gali rasti visas suinteresuotas šalis tenkinančius sprendimus.

Aptarti gamtotvarkos plano tikslus ir veiklas su suinteresuotaisiais asmenimis būtina, tačiau tai nereiškia, kad suinteresuotiesiems asmenis

turi būti daromos nuolaidos, kurios gali neigiamai paveikti plano tikslų įgyvendinimą (Alexander, 2008; RCB, 2002). Dialogų metu turi vykti derybos ir jose turi būti aiškiai aptarta, kokiems plano sprendiniams pritarta, kokiems ne arba pritarta tik iš dalies. Pozicija, kai dialogų metu nutariama viena, o įgyvendinant planą vykdomos ne tokios veiklos ar alternatyvos, kurioms buvo pritarta bendru konsensusu, yra klaidinga. Tokia veiklos taktika tik atideda konfliktus, bet jie kyla įgyvendinant planą. Siekiant išvengti konfliktų reikia laikytis abipusių sutarimų. Būna atvejų, kai ne visada pasiseka rasti kompromisus, pvz., steigiant bei tvarkant *Natura 2000* vietas. Šiuo atveju valstybė turi prisidėti išpareigojimus tinkamai tvarkyti vietas ir pasiekti palankią atskirų buveinių ar rūšių apsaugos būklę. Taigi kompromisai ne visada pasiekiami, dėl to tenka ieškoti arba kitų tvarkymo alternatyvų, arba kompensuoti gautus nuostolius ar teisėtų lūkesčių netekimą tiems suinteresuotiesiems asmenims, kuriems *Natura 2000* tvarkymas turi didelį poveikį. Kaip parodė praktika, rengiant gamtotvarkos planus ne visada įmanoma derėtis, kad nukentėtų vietovės tvarkymo tikslai, bet turi būti pasiektas kompromisas (pvz., alternatyvūs tvarkymo metodai), kad konfliktai būtų išspręžiami.

Jungtinėje Karalystėje taikomos gana panašios, bet kai kuriais atvejais skirtingos bendradarbiavimo strategijos (Alexander, 2008; Idle, Bines, 2005; Reed, 2008). Paprastai bendradarbiavimo su suinteresuotaisiais asmenimis tikslas – siekti abipusio sutarimo ir bendradarbiavimo, kad būtų kuo veiksmingiau įgyvendinami tvarkymo tikslai ir sudarytos kuo palankesnės sąlygos buveinėms ir rūšims egzistuoti. Taip pat siekiama, kad suinteresuotiesiems asmenims būtų padarytas kuo mažesnis neigiamas poveikis, kad jie gautų galimą naudą iš teritorijos tvarkymo. Be to, planų rengėjai investuoja visus išteklius, kad būtų pasiekti susitarimai su įvairiomis grupėmis. Diskutuojama, ar reikia parengti gamtotvarkos plano metmenis, ar pirmą projektinį variantą ir jį pateikti suinteresuotiesiems asmenims, ar ar reikia su jais aptarti tikslus bei uždavinius pradedant bendradarbiauti. Klausimas, kokiame plano rengimo etape reikia suinteresuotuosius asmenis įtraukti į procesą, svarstomas daugelyje šalių. Optimalus atvejis – kai atsižvelgiama į teritorijų tvarkymo tikslus ir jos specifiką ir nusprendžiama, ar juos įtraukti pradinėse planavimo stadijose, ar vėlesnėse (Alexander, 2008, 2010). Taip pat svarstoma, kokie yra

geriausi bendradarbiavimo ir komunikavimo būdai. Šiais klausimais nėra bendros nuomonės, nes skiriasi teritorijos, turinčios specifinius tvarkymo tikslus, veiklų įgyvendinimo sąlygos, suinteresuotieji asmenys, planų rengėjai ir t. t. Tačiau visi planų rengėjai dialogus su suinteresuotaisiais asmenimis laiko vienu iš proceso prioritetų pirmenybę teikiant vietovės tvarkymo tikslų įgyvendinimui, ieškant kompromisų ir alternatyvų, ir taip kiek galima išvengiant konfliktų.

4.6.2. Suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas steigiant saugomas teritorijas (Vokietija)

Suinteresuotųjų asmenų vaidmuo steigiant saugomas teritorijas yra aptariamas kai kurių autorių (Bakarr, Lockwood, 2006; Healy, McDonagh, 2009; Hovik, Sandstrom, Zachrisson, 2010; Kothari, 2006; O'Rourke, 2005; Weber, Christophersen, 2002). Europos Sąjungos valstybėse įgyvendinant Buveinių direktyvos (92/43/EEC) reikalavimus buvo ir yra steigiamos *Natura 2000* teritorijos. Naujų teritorijų steigimas vienaip ar kitaip veikia žemės savininkus ar naudotojus, dėl to steigiant *Natura 2000* teritorijas, kurioms taikomi specifiniai apsaugos ir tvarkymo reikalavimai, nesutariamai ar konfliktai neišvengiami. Nors direktyvos reikalavimai yra vienodi visoms šalims, tačiau atskiros šalys turi skirtingas tradicijas ar taisykles dėl suinteresuotųjų asmenų įtraukimo.

Vokietijoje steigiant *Natura 2000* teritorijas dalyvauja ir federalinės, ir atskirų žemių institucijos. Steigimo procese aktyviai dalyvauja įvairios žemių savininkų, naudotojų asociacijos, taip pat gamtosaugos NVO, visuomenė. Vokietijos federalinis gamtos apsaugos įstatymas numato pagrindinius gamtosaugos principus, o konkretūs reikalavimai numatyti atskirų žemių teisės dokumentuose. Taigi Buveinių direktyvos reikalavimai yra perkeliama ne tik į federalinius, bet ir į žemių teisės aktus (valstijų, vok. *Bundersland*). Atskirų suinteresuotųjų asmenų poreikiai skiriasi, dėl to steigimo procesai vyksta lėtai. Saugomų teritorijų steigimo prieštaravimai būdingi daugeliui šalių, tačiau priežastys gali būti skirtingos (McNeely et al., 2006). Viena iš svarbiausių priežasčių – gamtosaugos reikalavimų laikymasis ir priemonių įgyvendinimas negaunant tinkamų kompensacinių išmokų. Vokietijoje kompensacinės išmokos gana gerai

sureguliuotos ir tai nėra svarbi oponavimo priežastis. Dažna priežastis – per menkas informavimas ar net nepakankamas suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į steigimo procesą, vietos bendruomenių interesų nepaisymas (Stoll-Kleemann, 2001). M. Eben (2006) taip pat yra išskyrusi kelias priežastis, dėl kurių naujos teritorijos steigiamos nelabai sėkmingai. Svarbi priežastis – per menkas informavimas ir suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas steigimo procese, nepakankami konsultavimosi dėl gamtosaugos tarnybų darbuotojų požiūrio į suinteresuotuosius asmenis procesai. Dėl to rašomi protestai dėl naujų teritorijų steigimo. Kita vertus, tenkinant ekonominius suinteresuotųjų poreikius, atsiranda problemų dėl *Natura 2000* tvarkymo. Dėl to Europos Komisija reikalauja steigti papildomų teritorijų ir jas tinkamai tvarkyti, o tada procesas vėl prasideda iš pradžių. Nepasiekus tinkamų susitarimų pirminiuose svarstymuose, jų turi būti siekiama pakartotinai, o tam vėl reikia laiko.

Daugiausia prieštaravimų pateikia žemės savininkai ar naudotojai. Viena iš priežasčių ta, kad netinkamai išaiškinami gamtosaugos reikalavimai. Tai kelia nerimą dėl žemės naudojimo apribojimų. Dalis žemės naudojimo apribojimų yra privalomi, dėl to būtina tinkamai išaiškinti, kokių reikalavimų privaloma laikytis, už kokius ir kokio dydžio kompensacijos ir kada bus išmokamos. Taigi netinkami dialogai lėtina saugomų teritorijų steigimą. Be to, dažni atvejai, kai sprendimai dėl naujų teritorijų būdavo pateikiami „iš viršaus“ ir tai stiprina oponavimą. Nevyriausybinės gamtosaugos organizacijos reikalauja iš atsakingų institucijų tinkamai laikytis Buveinių direktyvos reikalavimų ir steigti pakankamai naujų teritorijų, bet jos menkai dalyvavo dialoguose su žemės savininkais ir naudotojais, neišaiškino apsaugos ir tvarkymo reikalavimų. Taigi steigimo procese trūko valstybinių ir mokslinių institucijų, nevyriausybinių gamtosaugos organizacijų, žemės savininkų ir naudotojų organizacijų bendradarbiavimo, keitimosi informacija, abipusių dialogų. Nustatytas silpnas atsakingų institucijų proceso koordinavimas, politinis palaikymas. Panašus procesai vyko ir kitose ES šalyse, kai visos suinteresuotosios šalys ėmė aktyviau dalyvauti dialoguose, konsultacinius procesus daryti skaidresnius, procesą decentralizuoti (Apostolopoulou, Pantis, 2009; McCauley, 2008). Skandinavijos šalyse *Natura 2000* imta steigti efektyviau, kai atsakingos institucijos

sutelkė daugiau pajėgumų į konsultacinius procesus ir aktyvius dialogus su įvairiais suinteresuotaisiais bei visuomene (Hovik, Sandstrom, Zachrisson, 2010).

Vokietijos pavyzdys atskleidė atvejus, kai šalyje, kur gamtosaugos tradicijos yra senos (pirmieji gamtos apsaugos teisės aktai priimti tarpukaryje) ir žemės savininkai bei naudotojai aktyviai išitraukia į gamtosaugos programas, vis dėlto *Natura 2000* steigimas vyko lėtai, kildavo įvairių problemų. Atlikti socialiniai tyrimai parodė, kad menka komunikacija ir dialogai, informacijos trūkumas ir atsakingų institucijų požiūris į suinteresuotuosius asmenis buvo svarbiausi naujų teritorijų steigimo prieštaravimai (Eben, 2006). Saugomų teritorijų steigimas oponuojamas senesnes demokratines ir gamtosaugines tradicijas turinčiose šalyse. Nors suinteresuotieji asmenys ir visuomenė suvokia gamtosaugos būtinybę, bet socialiniai ekonominiai interesai vaidina svarbų vaidmenį. Dėl to tose šalyse yra galimi ir būtini dialogai, suinteresuotųjų įtraukimas į steigimo procesą rengiant strategiją. *Natura 2000* steigimo Vokietijoje pirminiuose etapuose suinteresuotųjų asmenų bendravimo strategija nebuvo parengta. Akivaizdu, kad atsakingos institucijos bei gamtosaugos nevyriausybės organizacijos nebuvo tinkamai pasirengusios steigti naujas saugomas teritorijas.

4.6.3. Suinteresuotųjų asmenų dalyvavimo valdant Lietuvos saugomas teritorijas analizė ir vertinimas

Suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į Lietuvos saugomų teritorijų valdymą mokslinėse publikacijose neaptariamas. Šia problema mažai domisi ir Aplinkos ministerija, ir Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba, o kartu ir saugomų teritorijų administracijos. Priežastys gali būti kelios. Viena iš jų – menkas aplinkosaugos valdymo decentralizavimas. Kita – papildomas darbas su suinteresuotaisiais asmenimis ir visuomene, o tam reikia papildomų išteklių. Be to, trūksta politinės valios. Vis dėlto formaliai suinteresuotieji asmenys į saugomų teritorijų valdymą įtraukiami. Remiantis saugomų teritorijų administracijų veiklą ataskaitomis buvo atliktas vertinimas, kaip suinteresuotieji asmenys įtraukiami į nacionalinių ir regioninių parkų jungtines tarybas ir koks jų vaidmuo. Be

to, buvo atliktas teisės aktų įvertinimas, kaip jie užtikrina jų dalyvavimą (Mieras, 2010b).

4.6.3.1. Suinteresuotųjų asmenų galimybės dalyvauti vertinimas

Lietuvoje suinteresuotieji asmenys gali dalyvauti šiuose saugomų teritorijų valdymo etapuose: saugomų teritorijų steigimo, veiklų planavimo, tvarkymo, jungtinio valdymo proceso, planuojamos ūkinės veiklos plėtros ir strateginio veiklų vertinimo. Kiekviename etape suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas yra numatytas teisės dokumentuose. Pažymėtina, kad teisės dokumentuose suinteresuotieji asmenys nėra įvardijami kaip vienas asmuo, o pažymimi kaip konkretūs veikėjai: valstybės ir mokslo institucijos, savivaldybių administracijos, nevyriausybinės ir kitos organizacijos, visuomenė. Juose yra nustatytos veikėjų teisės ir pareigos.

Saugomų teritorijų steigimo procese (turima omenyje inicijavimas, ribų nustatymas ar tikslinimas, režimo keitimas ir pan.) suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas nėra pakankamai apibrėžtas. Respublikinės reikšmės saugomas atitinkamos kategorijos teritorijas nustatyta tvarka steigia Seimas, Vyriausybė ar jos įgaliotos institucijos, savivaldybių – savivaldybių tarybos (LR saugomų teritorijų įstatymas, 2001). Kaip nurodyta Saugomų teritorijų įstatymo 23 (7) straipsnyje, nevyriausybinės organizacijos, kiti juridiniai ir fiziniai asmenys nustatyta tvarka gali inicijuoti draustinių ir rezervatų steigimą, tačiau kitų saugomų teritorijų kategorijų steigimas nebuvo nenumatytas ir nebuvo parengta tvarka, kaip turi būti steigiamos saugomos teritorijos, kai jų steigimą inicijuoja ne valstybinės ar savivaldos institucijos, o kiti juridiniai ar fiziniai asmenys. Tik 2009 m. buvo parengta tvarka, kaip priimami nevalstybinių organizacijų, kitų juridinių ir fizinių asmenų pasiūlymai dėl saugomų teritorijų steigimo, jų ribų ir apsaugos režimo pakeitimo, teikimo ir nagrinėjimo; kokios yra jų funkcijos ir teisės inicijuojant ir steigiant saugomas teritorijas, kokie yra steigiamų teritorijų reikalavimai (LR aplinkos ministro įsakymas, 2009).

Pagal Saugomų teritorijų įstatymą ir Teritorijų planavimo įstatymą (LR teritorijų planavimo įstatymas, 2010) bei įstatymų įgyvendinamuo-

sius aktus fiziniai ir juridiniai asmenys gali dalyvauti viešuose svarstymuose dėl saugomų teritorijų steigimo, ribų nustatymo ar keitimo. Teritorijų steigimas, ribų nustatymas ar keitimas yra derinamas su valstybės institucijomis, žemių naudotojais (pvz., miškų urėdijomis), savivaldybėmis ir atsižvelgiama į privačių žemių savininkų nuomonę. Nevyriausybinių organizacijų ir atskiri asmenys gali pateikti savo pastabas ir nuomonę, į kurias steigimą organizuojančios organizacijos gali atsižvelgti arba ne. Saugomų teritorijų įstatymo 23 (12) straipsnyje nurodoma, kad apie saugomų teritorijų steigimą, ribų planų rengimą ir su tuo susijusius veiklos apribojimus informuojami žemės savininkai, valdytojai ir naudotojai. Teritorijų planavimo įstatyme nustatyta teritorijų planavimo dokumentų derinimo ir svarstymo su visuomene tvarka. Teritorijų savininkai, valdytojai ir naudotojai svarstymo su visuomene nustatyta tvarka gali teikti pasiūlymų dėl naujų teritorijų steigimo, ribų nustatymo ar tikslinimo. Įstatyme nenustatytos jų teisės dėl jų nesutikimo steigti ar nustatyti bei tikslinti ribas jiems nuosavybės teise priklausančiose, valdomose ar naudojamose žemėse. Remiantis galiojančiais teisės aktais galima teigti, kad saugomų teritorijų steigimas dažniausiai yra valstybinių institucijų (Aplinkos ministerijos ir Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos prie Aplinkos ministerijos) bei savivaldybių prerogatyva, o kitų suinteresuotųjų asmenų teisės ir jų dalyvavimas steigiant saugomas teritorijas yra nepakankamai tiksliai nustatytas, išskyrus anksčiau minėtą tvarką, kai iniciuojamas saugomų teritorijų steigimas ar ribų keitimas (LR aplinkos ministro įsakymas, 2009). Taigi kiti suinteresuotieji asmenys, kurie neinicijuoja steigimo ir neteikia nustatyta tvarka dokumentų Aplinkos ministerijai, dalyvauti steigiant teritorijas ar keičiant jų ribas gali ribotai.

Fiziniai ir juridiniai asmenys turi teisę dalyvauti ne tik steigiant saugomas teritorijas, bet ir planuojant tvarkymą, taip pat viešuose svarstymuose. Pagal Teritorijų planavimo įstatymą skiriama visuomenė, suinteresuota visuomenė ir suinteresuotosios organizacijos (LR teritorijų planavimo įstatymas, 2010). Suinteresuota visuomenė yra ta, kuriai daro ar gali daryti įtaką rengiamo teritorijų planavimo dokumento sprendiniai arba kuri yra suinteresuota tų sprendinių įgyvendinimu; pagal šį apibrėžimą nevyriausybinių organizacijų, padedančių spręsti kraštotvarkos

problemas ir veikiančios pagal Lietuvos Respublikos įstatymų reikalavimus, laikomos suinteresuotomis organizacijomis. Šiuo atveju *visuomenės, suinteresuotos visuomenės* ir *organizacijos* sąvokos bei funkcijos skiriasi ir yra siauresnės nuo visuotinai priimtose *suinteresuotųjų asmenų* sąvokos, aptartos ankstesniuose poskyriuose.

Parengtų saugomų teritorijų tvarkymo planų sprendiniai suderinami su atitinkamų regionų aplinkos apsaugos departamentais, apskričių viršininkų administracijomis, savivaldybėmis ir kitomis nustatytomis valstybės institucijomis (Kultūros, Ūkio ministerijomis ir pan.). Gavę motyvuotas išvadas ir pasiūlymus, planų rengėjai atlieka tvarkymo planų pakeitimus. Kitų asmenų, pavyzdžiui, mokslo institucijų, nevyriausybinių organizacijų, asociacijų ir fizinių asmenų, dalyvavimas yra galimas teikiant pasiūlymus planavimo procese ir viešai svarstant planus. Planų sprendiniai turi būti ne tik suderinti, bet ir viešai apsvarstyti Teritorijų planavimo įstatymo nustatyta tvarka. Į pateiktus pasiūlymus ir pastabas planų rengėjai gali atsižvelgti arba ne, jeigu, jų manymu, pateikti pasiūlymai yra nepakankamai pagrįsti ir nemotyvuoti. Taigi galima teigti, kad dalies suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas steigiant saugomas teritorijas ir planuojant tvarkymo veiklas yra ribotas.

Saugomų teritorijų valdymą centralizuotai vykdo Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba prie Aplinkos ministerijos, o atskirų teritorijų administravimą – biudžetinės įstaigos valstybinių parkų ir rezervatų direkcijos. Saugomų teritorijų įstatymo 27 straipsnyje (9, 10 d.), nacionalinių parkų nuostatų 17 straipsnyje ir regioninių parkų nuostatų 14 straipsnyje nurodoma, kad valstybiniuose parkuose veiklas organizuoti bei vykdyti gali jungtinės tarybos, koordinuojančios valstybinių parkų direkcijų ir savivaldybių institucijų santykius (LR saugomų teritorijų įstatymas, 2001; LR Vyriausybės nutarimai, 2004, 1999). Jungtinių tarybų nariai yra valstybinių parkų direktoriai bei jų pavaduotojai ar net darbuotojai, taip pat savivaldybių merai ir (ar) merų pavaduotojai jų sutikimu arba kiti savivaldybės tarybos teikiami savivaldybės atstovai, skiriami Vyriausybės įgaliotos institucijos nustatyta tvarka. Į šias tarybas dažniausiai įtraukiami tik valstybės institucijų ir savivaldybių atstovai. O prie valstybinių rezervatų direkcijų gali būti sudaromos tarybos moksliniams tyrimams, stebėjimams ir muziejiniam darbui ko-

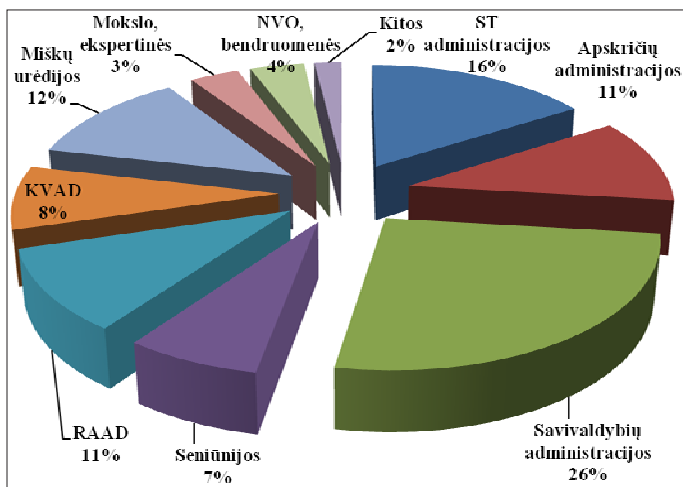
ordinuoti. Prie valstybinių parkų ir biosferos rezervatų direkcijų gali būti sudaromos mokslinės konsultacinės tarybos, atstovaujamos kraštovaizdžio, biologinės įvairovės ir kultūros paveldo apsaugos, rekreacijos organizavimo bei socialinės ir ekonominės srities ekspertų. Taigi prie valstybinių parkų valdymo savivaldybės gali prisidėti, biosferos rezervatų valdymo procese jų funkcijos nenumatytos, o į valstybinių rezervatų dalinį valdymą (veiklų koordinavimą) gali įsitraukti mokslo institucijos. Kitų suinteresuotųjų asmenų (miško savininkų, žvejų asociacijų, nevyriausybinių organizacijų ir pan.) dalyvavimas valdyme – jungtinėse tarybose ar konsultacinėse tarybose – nėra numatytas.

4.6.3.2. Suinteresuotųjų asmenų dalyvavimo valdant saugomas teritorijas praktikos vertinimas

Mokslinėse publikacijose, skirtose Lietuvos saugomoms teritorijoms, menkai diskutuojama apie jų valdymą ir apie suinteresuotųjų asmenų dalyvavimą šiame procese. Suinteresuotieji asmenys turi teisės aktais tam tikras numatytas galimybes dalyvauti valdymo procese, bet praktika rodo, kad jomis nepakankamai naudojasi. Plačiausias galimybes turėti įtakos valdymo procesui tam tikros suinteresuotųjų asmenų grupės (t. y. juridiniai asmenys) įgyja dalyvaudamos jungtinėse tarybose. Kita forma yra dalyvavimas įvairiuose dialoguose dėl saugomų teritorijų valdymo ar tvarkymo. Visuomenė gali turėti tam tikros įtakos steigiant teritorijas ar planuojant jų tvarkymo veiklas dalyvaudama viešuose svarstymuose.

Remiantis Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos ir saugomų teritorijų 2010–2005 m. ataskaitomis (Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba, 2010–2005), Jungtinės saugomų teritorijų tarybos yra įsteigtos prie daugumos valstybinių nacionalinių ir regioninių parkų administracijų (30 iš 32 nagrinėtų); jas sudaro nuo 4 iki 18 narių (vidutiniškai 9) ir dažniausiai valstybinių institucijų bei savivaldybių atstovai. Vienintelis Lietuvoje esantis Žuvinto biosferos rezervatas tarybos neturi, nes yra patvirtinta rezervato tvarkymo schema ir ją steigti netikslinga. Valstybiniai rezervatai jungtinių tarybų taip pat neturi. Tarybų narių sudėtis per minėtą laikotarpį labiausiai kito 2008 m. įsigaliojus naujam „Valstybinių parkų direktorių ir jų pavaduotojų skyrimo jungtinių tarybų nariais tvarkos ap-

rašui“ (Mierauskas, 2010b). Nustatyta, kad per tyrimo laikotarpį 65 proc. parkų tarybų narių sudėtis nepakito, 17 proc. labai pakito (pakeista mažiau negu trečdalis narių), o 8 proc. tarybų pakeista daugiau nei du trečdaliai narių.

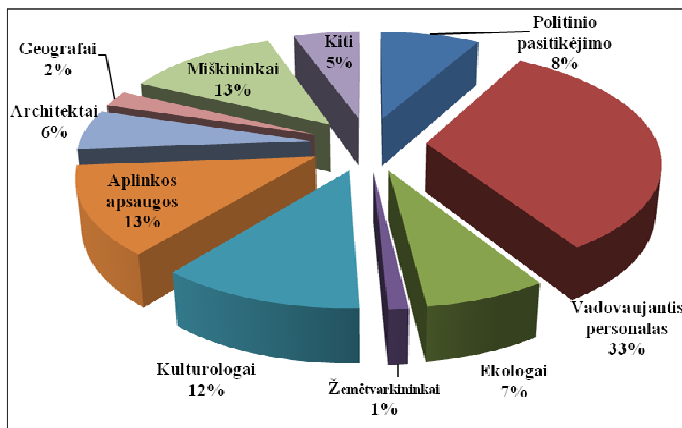


7 pav. Jungtinių tarybų kaip atstovaujamos organizacijos sudėtis (Mierauskas, 2010b)

Paaškinimas: KVAD – Kultūros paveldo departamentas, RAAD – regioniniai aplinkos apsaugos departamentai, NVO – nevyriausybines organizacijos, ST – saugomų teritorijų administracijos.

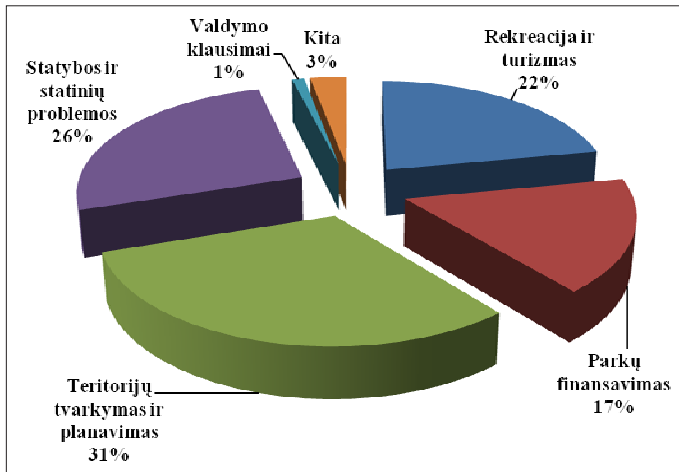
Tarybą sudaro parko direktorius, į ją įtraukiami savivaldybių merai (pavduotojai) ar kiti savivaldybių pareigūnai (pvz., specialistai), seniūnai, apskričių viršininkų administracijos, regioninių aplinkos apsaugos departamentų, kultūros paveldo departamento ar jo filialų atstovai, retais atvejais – nevyriausybinių organizacijų ar vietos bendruomenių atstovai (7 pav.). Tarybų narių profesinė sudėtis nėra labai įvairi, vyrauja valdymo ar vadybos srities specialistai (parkų direktoriai, valstybės tarnautojai ir pan.), o suinteresuotų specialistų, atitinkančių tarptautinius saugomų teritorijų steigimo svarbiausių tikslų reikalavimus (pvz., ekologų, biologų), santykis yra nedidelis (8 pav.). Jungtinėms taryboms vadovauja parkų direktoriai, kurie yra jų pirmininkai. Retais atvejais įtraukiami kiti parkų

administracijos specialistai. Pavyzdžiui, tokią išimtį sudaro Žemaitijos nacionalinio parko jungtinės tarybos sudėtis – iš 12 narių 7 yra administracijos darbuotojai. Pažymėtina, kad jungtinių tarybų susirinkimų organizavimas ir dažnumas per metus nėra didelis – tarybos posėdžiai vyksta 1–2 kartus per metus, o dalis parkų jų visai neorganizuoja (vidutiniškai 0,38 karto per metus vienam parkui). Tad galima daryti prielaidą, kad jų sprendimai nėra efektyvūs ir veiksmingi. Tarybų posėdžiuose daugiausia svarstomi teritorijų tvarkymo ir planavimo klausimai, statybos ir statinių problemos, rekreacijos ir turizmo plėtra, parkų finansavimo klausimai, o valdymo ar išteklių naudojimo problemos aptariamoms retai (9 pav.). Saugomų teritorijų administracijų ataskaitose konstatuojama, kad tarybų posėdžiai nebuvo organizuojami dėl šių priežasčių (Mierauskas, 2010b): 1) sunku sukviesti narius į tarybos posėdžius dėl jų pačių nenoro; 2) į tarybą deleguojami sprendimų nepriimančios asmenys, o tik vykdytojai, kurie nieko nesprenžia; 3) saugomos teritorijos direkcija nemano, kad yra bendrai spręstinių klausimų; 4) Tarybos posėdžiai yra formalūs ir juose nieko konkrečiai nenusprendžiama, nes įgyvendinti sprendimus neprivaloma; 5) tikslingiau susitikti su atskirais tarybos nariais ir išspręsti rūpimus klausimus; 6) neaktyvūs parkų direktoriai neinicijuoja posėdžių; 7) kitos priežastys (10 pav.).

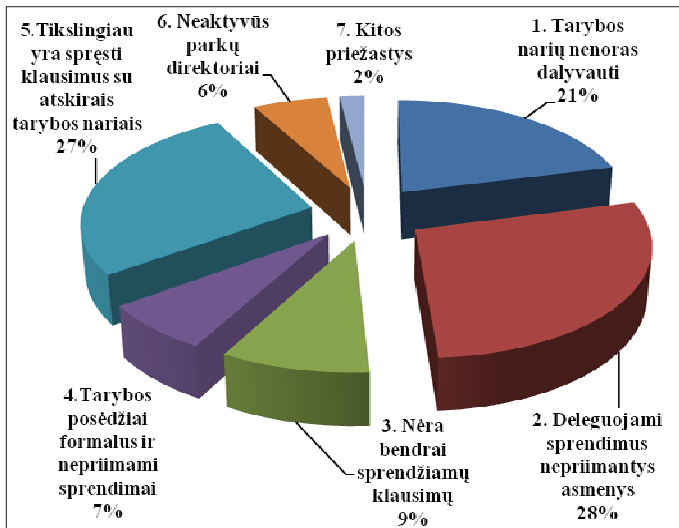


8 pav. Jungtinių tarybų sudėtis pagal pareigybių / specialybių grupes (Mierauskas, 2010b)

4.6. Suinteresuotųjų asmenų dalyvavimo praktikos apžvalga



9 pav. Jungtinių tarybų posėdžiuose svarstytos problemos (Mierauskas, 2010b)



10 pav. Priežastys, lemiančios neefektyvų parkų tarybų darbą (Mierauskas, 2010b)

Saugomų teritorijų administracijų ar Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos ir suinteresuotųjų asmenų dialogai nėra dažna praktika. Daž-

niausiai moksliniai dialogai vyksta dėl saugomų teritorijų teisės dokumentų projektų, teritorijų planavimo ir tvarkymo, stebėsenos (monitoringo) programų įgyvendinimo bei mokslinių tyrimų. Juose dalyvauja mokslo institucijų, saugomų teritorijų administracijų specialistų, taip pat profesionalių nevyriausybinų organizacijų atstovai. Posėdžiai yra protokoluojami ir išsiunčiami dalyviams. Tokių dialogų statistika nėra fiksuojama, todėl sunku juos įvertinti kiekybine ir kokybine išraiška.

Dialogai saugomų teritorijų valdymo (taip pat ir administravimo) klausimais vyksta tarp vyriausybės institucijų: Seimo Aplinkos apsaugos komiteto, Aplinkos ministerijos, Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos prie Aplinkos ministerijos, įvairių komisijų. Paprastai šių dialogų dalyviai yra valstybės tarnautojai, politikai, taip pat kviestiniai mokslo ar visuomeninių organizacijų atstovai. Nereta praktika – kaip kviestiniai atstovai yra parenkami tie, kurių nuomonė sutampa su valstybės institucijos tarnautojų nuomone (Mierauskas, 2010b). Kitokias ar priešingas nuomones turintys asmenys gali būti nekvičiami, todėl tokie dialogai yra vienašaliai, ypač pastaraisiais metais. Išnagrinėjus praėjusių dešimties metų tokių dialogų praktiką, išryškėjusi tendencija, kad iki įstojant į Europos Sąjungą dialoguose dalyvaudavo daugiau asmenų, o įstojus jis siaurėja ir yra kviečiami asmenys, kurių pozicija atitinka suinteresuotų valstybės tarnautojų pozicijas (autorius atlikta analizė). 2009 m. Aplinkos ministerija ministro įsakymu (2009-04-17, Nr. D1-204) sudarė darbo grupę dėl saugomų teritorijų direkčių veiklos efektyvumo didinimo. Priimtos išvados yra palankios valstybinei saugomų teritorijų tarnybai, todėl galima daryti prielaidą, kad dialoge dauguma dalyvavusių asmenų buvo tikslingai parinkti turint tikslą patvirtinti pačios tarnybos vadovų nuostatą dėl saugomų teritorijų valdymo tobulinimo (Saugomų teritorijų direkčių....., 2009).

Dialogai su suinteresuotaisiais asmenimis ir visuomene dėl teritorijų steigimo, tvarkymo ir išteklių naudojimo vyksta viešųjų svarstymų metu. Informacija apie viešuosius svarstymus skelbiama Teritorijų tvarkymo įstatymo nustatyta tvarka laikraščiuose, savivaldybių ar seniūnijų skelbimų lentose. Juose gali dalyvauti ir gyventojai bei kiti suinteresuotieji asmenys. Svarstymo eiga ir teikiami pasiūlymai užrašomi protokoluose, pasiūlymai gali būti pateikiami ir atskirai raštu. Ir visuomenė, ir žemės

savininkai ar valdytojai yra informuojami apie numatomus sprendimus. Suinteresuotųjų asmenų pateikti pasiūlymai gali būti priimti arba nepriimti, jeigu jie yra nepakankamai motyvuoti. Tokio dialogo, koks yra visuotinai taikomas, nėra, yra pateikiama informacija, bet ja nesikeičiama. Jeigu suinteresuotieji asmenys yra griežtai nusistatę prieš numatomus sprendimus, gali būti organizuojami suinteresuotųjų asmenų ir saugomų teritorijų atstovų dialogai. Svarstymo protokolus organizatoriai pateikia Valstybinei saugomų teritorijų tarnybai, tačiau jie viešai neskelbiami, tad informaciją galima gauti tik apklausų metu.

Išnagrinėjus visus suinteresuotųjų asmenų įtraukimo į saugomų teritorijų valdymą aspektus, galima konstatuoti, kad Lietuvoje šis procesas yra nepakankamas. Visuomenės dalyvavimas steigiant ir tvarkant saugomas teritorijas taip pat nepakankamas. Dėl šių priežasčių suinteresuotieji asmenys ir visuomenė dažnai išreiškia nepritarimą steigti naujas saugomas teritorijas bei patvirtinti tvarkymo planus. Pastaraisiais metais planams steigti Suvalkijos nacionalinį ir Daugų regioninį parkus ir suinteresuotieji asmenys, ir visuomenė nepritarė, tad steigimo procesą teko atidėti (Mierauskas, 2010b). Opozicija būtų mažesnė, jeigu suinteresuotieji asmenys ir visuomenė būtų geriau informuoti ir jeigu jie aktyviau dalyvautų. Tokia padėtis būdinga ne tik Lietuvai, bet ir kitoms šalims, kai steigiant ir tvarkant saugomas teritorijas suinteresuotieji asmenys ir visuomenė dalyvauja nepakankamai.

5. SAUGOMŲ TERITORIJŲ VALDYMO EFEKTYVUMO VERTINIMAS

5.1. Vertinimo samprata ir principai

Vertinimo sąvoka vartojama įvairiose žmonių veiklų srityse. Vertinama politika, teisės aktai ir strateginiai dokumentai, įgyvendinimo planai, programos ir projektai ir t. t. Vertinimu siekiama tobulinti veiklas, jas daryti efektyvesnes, sunaudojant mažiau išteklių ir pasiekiant geresnių rezultatų. Vertinimas padeda sukurti vertybių sistemą, kuria remiamasi toliau vertinant veiklas ir procesus, t. y. nuolat juos tobulinant ir darant efektyvesnius.

Vertinimo sąvoka plačiai vartojama įvairiose aplinkosaugos srityse. Aplinkosaugos srityse vertinimo sąvoka pagrįsta ir įvairiais mokslininkų, ir aplinkosaugininkų išaiškinimais. Šiame darbe vartojama gana plačiai paplitusi jo samprata (Margoluis et al., 2005; Margoluis, Salafsky, 1998; Mohr, 1995; Rossi, Freeman, 1993). *Vertinimas yra sistemiškas, objektyvus ir nepriklausomas pasiekimų tyrimas, analizavimas ir įrodymų ieškojimas pagal iš anksto pasirinktus kriterijus, standartus, parametrus, esamas teisinės normas ar veiklos bei proceso tikslus.* Dažnai vertinimas yra suprantamas kaip kritika ir blogųjų aspektų pabrėžimas. Iš tikrųjų tai ne kritika, o veiklos ar proceso analizė, kai nustatomi stiprieji ir silpnieji aspektai, esami ir galimi pavojai, grėsmės bei parodomos galimybės. Tai į SSGG analizę panašus procesas, tačiau išsamesnis ir platesnis. *Vertinimo tikslas yra pagerinti ar patobulinti vertinamojo objekto (strateginio dokumento, proceso, veiklos ir pan.) turinį ir įgyvendinimo pažangą.* Vertinimo išvados yra savotiškas vadovas toliau plėtoti veiklą ar procesus, ypač tai praverčia sprendimus priimantiems asmenims. Vertinimas skiriasi nuo kasmetinės veiklos peržiūros ar kontrolės, veiklos stebėsenos, inspektavimo. Kasmetė veiklos peržiūra yra ne tokia formalizuota, paprastai tai nėra išsami ataskaita, nes veikla vertinama nustatytais darbų atlikimo etapais; ji nenagrinėja dokumento, kuriuo remiantis atliekama veikla. Peržiūra dažniausiai yra vidinė procedūra ir ją atlieka ta pati organizacija, kuri ir

rengia veiklos dokumentus ir vykdo įgyvendinimą. Veiklos stebėseną yra nuolatinis ir ilgalaikis procesas, atliekamas griežtai nustatytais terminais ir metodais bei pagal išmatuojamus rodiklius. Stebėseną atliekama ir veiklai ar procesui, ir objektams, kuriuos gali paveikti tam tikra veikla, įvertinti. Stebėseną gali atlikti ir ta pati organizacija, vykdoma veiklą, ir samdomos organizacijos (nepriklausomos, veiklą užsakančios ir pan.). Stebėseną, kaip ir peržiūrą, gali nevertinti dokumentų, pagal kuriuos vykdoma veikla. Stebėseną nuo peržiūros skiriasi daugiausia tuo, kad jos metodikos parengtos ir patvirtintos nustatyta tvarka, o peržiūros metodus gali pasirinkti pati organizacija. Paminėtina, kad atskirų veiklų (pvz., gamtotvarkos) stebėsenos programą gali rengti ir ta pati organizacija, kuri ir planuoja (pvz., saugomų teritorijų direkcija), tačiau programa yra parengiama pagal nustatytus išorinius reikalavimus ir kriterijus (šalies stebėsenos programą). Veikla inspektuojama, kai tikrinama, ar tam tikra veikla vykdoma laikantis teisės aktų (įstatymų, reglamentų, taisyklių, norminių ir kitų teisės dokumentų). Ji atlieka teisės aktais numatyta tvarka paskirtos valstybinės institucijos ir jų ar teisės aktais įgaliotos organizacijos.

Vertinimas atliekamas įvairiais būdais, metodais, bet jiems būdingi etapai. Visų *vertinimų svarbiausi etapai* yra šie: *pasirengimas vertinti, vertintojų grupės sudarymas, vertinimo procesas, ataskaitos rengimas, vertinimo rezultatų ir rekomendacijų pateikimas*.

Pasirengimas vertinti. Šiame vertinimo etape nustatomi vertinimo tikslai, uždaviniai, sudaroma vertintojų grupė (arba gali būti paskirtas ir vienas asmuo) ir paskirstomos jiems užduotys, parengiamas vertinimo planas ir reikiami dokumentai. Taip nustatomi vertinimo kriterijai ir metodai. Vertinimas turi būti atliekamas pagal iš anksto pasirinktus ar nustatytus kriterijus, standartus, parametrus, esamas teisės normas, taip pat veiklos tikslus. Tai turi būti žinoma subjektams, kurie organizuoja veiklą, procesų įgyvendinimą, rengia planavimo ir įgyvendinimo dokumentus. Taip pat svarbu, kad planuojant tam tikrą veiklą vertinimo kriterijai, parametrai ir pan. būtų žinomi planuotojams ir veiklų įgyvendintojams. Dažniausi vertinamo kriterijai:

- **aktualumas:** vertinama, kiek parengtas veiklos dokumentas ir pati veikla yra svarbi tam tikrų problemų aplinkoje, t. y. ar yra būtinybė ją atlikti, ar ji nedubliuoja panašių veiklų ir pan.;

- **tinkamumas:** vertinama, kiek suplanuotos veiklos tikslai, uždaviniai ir veiksmai yra tinkami konkrečiai problemai spręsti ir ar tinkamai vykdoma pati veikla;
- **veiksmingumas:** vertinama, kiek planavimo dokumentai užtikrina veiksmingą veiklos tikslų įgyvendinimą arba pati veikla atliekama veiksmingai, t. y. kaip produktyviai, našiai laiko atžvilgiu naudojami ištekliai;
- **efektyvumas:** vertinama, kaip efektyviai užsibrėžti tikslai pasiekiami sąnaudų ir išteklių atžvilgiu, t. y. ar tikslas pasiekiamas mažesnėmis sąnaudomis ir ištekliais, ar jam pasiekti sunaudojama nepamatuotai daug išteklių;
- **poveikis (aplinkai, visuomenei, ekonomikai):** vertinama, koks planuojamos ar vykdomas veiklos poveikis bus ar yra vertinimo metu, vertinamas ir neigiamas, ir teigiamas poveikis, jo mažinimo ar išvengimo priemonės, galimas poveikis ateityje ir pan.;
- **težtinumas:** vertinama, ar suplanuota ar vykdoma tinkama (pozityvi) veikla bus užtikrintai vykdoma ir ateityje, kokiais ištekliais ir priemonėmis naudojantis tai numatyta įgyvendinti.

Dalis minėtų kriterijų yra tinkami vertinti ir planavimo dokumentus, ir vykdomas veiklas, o kai kurie gali būti taikomi tik vykdomoms veikloms. Šie pateikti kriterijai yra bendri, todėl atskiros vertinimo rūšys juos detalizuoja ir pritaiko vertinimo objektams. Vertinti taikomi bendrai priimti metodai ir būdai, taip pat jie konkrečiais atvejais yra detalizuojami. Vertinant pagal atskirus kriterijus vertinimo balai teikiami pagal įvairias skaitmenines skales. Gali būti pasirenkama ir kita vertinimo gradacija, bet ji turi būti pateikiama iki vertinimo ar planavimo pradžios.

Vertintojų grupės sudarymas. Vertintojų grupė yra sudaroma atsižvelgiant į techninę vertinimo užduotį, pobūdį (vidinį, išorinį), tikslus ir uždavinius, vertinimo objektą (subjektą), planuojamas ar vykdomas veiklas ir t. t. Dažniausiai parenkamas grupės vadovas, kuris sudaro vertinimo grupę pagal atitinkamus kvalifikacinius reikalavimus.

Vertinimo procesas. Vertinimo procesas prasideda įžanginiu susitikimu su organizacija, kurios vertinama veikla arba parengti dokumentai, organizuojami procesai ir pan. Taip pat susitinkama ir su kitomis organizacijomis bei asmenimis, turinčiais tam tikrą ryšį su vertinimu. Šiame

processe renkami duomenys, įrodymai. Jie analizuojami, vertinami, kiek atliekami veiksmai atitinka iškeltus tikslus ir uždavinius. Nustatomos iškeltų tikslų, suplanuotų ir vykdomų veiklų, vykstančių procesų atitiktys ir pan. Vertinimo duomenys ir įrodymai turi būti patikrinti. Vertinimo pabaigoje rengiamas su vertinimo organizacija baigiamasis susitikimas, kurio metu aptariami preliminarūs vertinimo rezultatai.

Ataskaitos rengimas. Paprastai naudojami tipiniai ataskaitos formatai (struktūros), tačiau konkrečiais atvejais būtina atsižvelgti į vertinimo tikslus bei subjektus (objektus). Rašant ataskaitas reikia laikytis nuostatos, kad aptikti nuokrypius nuo užsibrėžtų tikslų turi atsispindėti nuo pradžios, bet ne vien pateiktose galutinėse išvadose. Dažniausiai taikoma ataskaitos struktūra:

I. *Santrauka.* Joje trumpai išdėstomi vertinimo tikslai, pagrindiniai analizės rezultatai, pateikiamas trumpas apibendrinimas, nustatyti netikslumai, konkrečios rekomendacijos. Reikalingos konstatavimų nuorodos į pagrindinį tekstą (paragrafus, puslapius).

II. *Pagrindinis tekstas.* Jame reikia pateikti įžangą ir trumpai aprašyti vertinimo subjektą (objektą). Toliau pateikiami vertinimo tikslas, uždaviniai, naudojami kriterijai ir metodai. Išdėstomoje analitinėje dalyje daugiausia remiamasi anksčiau nustatytais kriterijais ar parametrais (standartais), kurie buvo naudojami vertinimo procese. Turi būti pateikti faktai ir įrodymai, kurie nagrinėjami vertinimo procese. Pateikiami įrodymai ir argumentai turi būti nuosekliai išdėstyti.

III. *Apibendrinimas, išvados ir rekomendacijos.* Pradžioje apibendrinama analitinė medžiaga, iš kurios pateikiamos išvados. Išvados turi apimti veiklos tikslus ir uždavinius bei atliekamus veiksmus. Išvados daromos remiantis nustatytais vertinimo kriterijais (taip pat parametrais, standartais). Kiekviena išvada turi turėti konkrečias rekomendacijas. Jos turi būti realistiškos, pragmatiškos, įgyvendinamos, atsižvelgiant į esamą padėtį bei aplinką. Galima teikti rekomendacijas, kurių įgyvendinimas priklauso ne tik nuo vertinimo subjekto, bet ir nuo išorės veiksnių, tačiau tai reikia pabrėžti. Rekomendacijos turi būti aiškios, skirtos konkrečiai auditorijai. Šiame skyriuje neturi būti kritikos, o parodomi būdai, kaip koreguoti vertinamos veiklos ar subjektų (objektų) atitiktį iškeltiems tikslams ir uždaviniams.

IV. *Ataskaitos priedai*. Turi būti pridedama: techninė vertinimo užduotis, vertinimo organizacijos pavadinimas ir trumpas veiklos aprašymas, trumpas vertintojų CV, taikyti vertinimo kriterijai ir metodai, taip pat pasirinkti parametrai ar standartai, veiklų analizės loginė matrica, vietovės schema ar žemėlapis (jeigu tai turi ryšį su vertinimu), asmenų (fizinių, juridinių) sąrašas, kurie dalyvavop vertinimo procese, įvairūs dokumentai, teisės aktai, literatūra, kuriais buvo pasinaudota, taip pat įvairūs techniniai dokumentai (brėžiniai, statistikos duomenų lentelės ir pan.), kita naudota medžiaga.

Paprastai ataskaita yra parengiama trimis egzemplioriais: vienas pateikiamas vertinamajai organizacijai, antras – vertinimo užsakovui, o trečias paliekamas vertintojams. Vertinimo ataskaitos gali būti viešos arba prieinamos tik toms trimis šalims, arba atskirais susitarimais pateikiamos ribotam suinteresuotųjų asmenų ratui.

Vertinimo rezultatų pateikimas. Vertinimo rezultatai, rekomendacijos ir išvados gali būti pateikiamos įvairiai, atsižvelgiant į vertinimo pobūdį, tikslus, uždavinius ir pan. Paprastai vertinimo rezultatai pristatomi žodžiu (padaromas pranešimas) vertinamajai organizacijai ir pateikiama ataskaita. Paprastai rezultatai gali būti pristatomi tik raštu ar žodžiu, bet tai taikoma retai.

5.2. Saugomų teritorijų auditas

5.2.1. Aplinkosaugos, gamtosaugos auditų ir saugomų teritorijų valdymo efektyvumo vertinimo sąsajos

Atskira vertinimo forma yra auditas. Labiausiai paplitęs ir seniai žinomas yra finansinis auditas. Anksčiau nei aplinkosaugos auditas buvo taikomas kokybės auditas. A. Kaziliūnas kokybės auditą apibūdina kaip sistemingą, nepriklausomą tikrinimą ir įvertinimą siekiant nustatyti, ar su kokybe susijusi veikla ir rezultatai atitinka nustatytas priemones, ar šios priemonės naudojamos rezultatyviai ir ar jos yra tinkamos, kad nustatyti tikslai būtų pasiekti (Kaziliūnas, 2006). Autorius ypač išskiria nepriklausomumą kaip esminį elementą. Be finansinio audito pastaruoju metu daug kur plačiai atliekamas veiklos auditas. Pasak S. Puškoriaus, veiklos audi-

tas yra taikomas viešojo sektoriaus institucijų valdymo ekonomiškumo, efektyvumo, veiksmingumo sisteminei analizei atlikti ir veikloms įvertinti (Puškorius, 2004). Veiklos auditas taiko vertinimo kriterijus, tačiau nėra taip standartizuotas kaip finansų auditas. Veiklos auditas yra taikomas daugelyje šalių vertinant saugomų teritorijų administracijų veiklas.

Auditas yra labiau formalizuota procedūra nei įprastinis vertinimas ir jį gali atlikti asmenys ar organizacijos, atitinkančios nustatytus reikalavimus ir tam tikra tvarka įgijusios specializuotus kvalifikacinius (teisės, finansų, ekonomikos, aplinkosaugos srityse ir pan.) sertifikatus konkrečiai veiklos sričiai audituoti (Puškorius, 2004). Asmenys, gavę nustatytą sertifikatą, užsiregistruoja tarptautiniuose ar nacionaliniuose auditorių registruose. Auditoriams suteikiama teisė atlikti auditą tik pasirinktoje veiklos srityje, t. y. turintieji sertifikatą audituoti teisės ar finansų srityse to negali daryti pavieniui aplinkos apsaugos srityje, išskyrus atvejus, kai atliekamas kompleksinis auditas grupėje. Auditoriams gali būti suteikta teisė savarankiškai atlikti auditą arba dirbti auditorių darbo grupėje. Yra atskiras tarptautinis aplinkosaugos auditorių registras. Audito sąvoka panaši į tradicinį vertinimo supratimą – taikomi panašūs principai ir kriterijai. Aplinkosaugos auditas pradėtas taikyti įvairiose šalyse skirtingais metais. 1970 m. Jungtinėse Valstijose imta tikrinti, kaip bendrovių veiklos ir lėšų panaudojimas atitinka Amerikos aplinkos apsaugos įstatymus ir kitus teisės aktus (Cahill, Kane, 1996; Davidavičius, 1999). Taip susiformavo atitiktis auditas. Vėliau Didžiojoje Britanijoje buvo pradėti taikyti aplinkos vadybos standartai. 1989 m. Tarptautiniai prekybos rūmai aplinkos apsaugos auditą apibūdino kaip vadybos instrumentą, padedantį sistemingai, dokumentaliai, periodiškai ir objektyviai įvertinti, kaip funkcionuoja aplinkos apsaugos veiklų organizavimo vadyba bei įranga, siekiant suaktyvinti aplinkos apsaugą, kartu padėti įmonių vadovams kontoliuoti aplinkos apsaugos priemones bei įgyvendinti įmonių politikos uždavinius aplinkos apsaugos srityje (Cahill, Kane, 1996). Tarptautiniu mastu aplinkosaugos auditas pradėtas taikyti po 1990 m. 1993 m. Europos Taryba priėmė reglamentą EEB/1836/93 „Dėl pramonės sektoriuje dirbančių įmonių savanoriško dalyvavimo Bendrijos aplinkos apsaugos vadybos ir audito programoje“ (sutrumpintai Aplinkosaugos vadybos ir audito sistema – EMAS). 2001 m. priimtas naujas

reglamentas EB/761/2001 jau apėmė visus ekonomikos sektorius, taip pat ir savivaldų veiklas (EMAS, 2009). 1997 m. Tarptautinė standartų organizacija (ISO) išleido seriją ISO 14000 standartų, skirtų aplinkos apsaugos vadybos sistemoms ir aplinkosaugos auditui. ISO 14001, ISO 14010, ISO 14011 ir ISO 14012 skirti aplinkosaugos auditui (Cahill, Kane, 1996). Visi iki šiol priimti aplinkosaugos standartai ir reglamentai yra skirti aplinkos apsaugos vadybos sistemoms ir aplinkosaugos auditui, kuri reiktų suprasti kaip būdą patikrinti, ar organizacijų (pirmiausia pramonės) veikla dera su aplinkosaugininkų keliamais reikalavimais, tiksliau – ar ji atitinka esamus teisės aktus, tarptautinius aplinkosaugos reikalavimus, taip pat organizacijos patvirtintus vidaus aplinkosaugos reikalavimus. Pabrėžtina, kad aplinkosaugos auditas nėra privalomas – tai savanoriška patikra, kai vertinami aplinkosaugos reikalavimų atitikmenys. Pažymėtina, kad Lietuvoje taikomi lietuviški tarptautinių ISO standartų analogai.

Tarptautinės standartų organizacijos standartų serijoje ISO 14000 yra keli standartai, skirti aplinkosaugos auditui. Bendrasis standartas ISO 14001 (*liet.* LST ISO EN 14001) reikalauja, kad organizacijos atliktų aplinkos apsaugos vadybos sistemų (AVS) auditą, kad būtų nustatyta, ar organizacijos aplinkos apsaugos vadybos sistemos atitinka planuotus aplinkosaugos reikalavimus, ar jos tinkamai įgyvendinamos ir prižiūrimos. ISO 14010 (*liet.* LRS EN ISO) „Aplinkos apsaugos auditas. Rekomendacijos. Bendrieji principai“ skirtas supažindinti su bendraisiais aplinkos apsaugos audito principais, taikomais visų tipų aplinkos apsaugos auditui. ISO 14011 (*liet.* LRS EN ISO) „Aplinkos apsaugos auditas. Rekomendacijos. Audito procedūros. Aplinkos apsaugos vadybos sistemų auditas“ pateikia audito procedūras, kurios naudojamos planuojant ir atliekant AVS auditą, siekiant nustatyti jos atitiktį AVS kriterijams. ISO 14012 (*liet.* LRS EN ISO) „Aplinkos apsaugos auditas. Rekomendacijos. Aplinkos apsaugos auditorių kvalifikacijos kriterijai“ pateikia rekomendacijas dėl aplinkos apsaugos auditorių ir auditorių grupės vadovų kvalifikacijos kriterijų. Minėtieji standartai taikomi visiems aplinkos apsaugos audito tipams. Aplinkos apsaugos ir kiti ISO standartai yra rekomendacinio pobūdžio. Europos Sąjungos šalys visų pirma laikosi EMAS reikalavimų.

Aplinkosaugos audito standartai yra pritaikyti organizacijų aplinkosauginei veiklai, t. y. atlikti aplinkos apsaugos vadybos sistemų (AVS)

auditą. Dažniausiai AVS auditas atliekamas gamybos, įvairiose perdirbimo, atliekų tvarkymo, transporto įmonėse, taip pat ir kitose srityse, pvz., savivaldybių, viešbučių valdymo ar panašiose. Aplinkosaugos auditui būdingi visi minėtieji bendrieji vertinimo reikalavimai.

Vertinant saugomas teritorijas bei įvairias gamtosaugos veiklas atliekamas gamtosaugos auditas. Gamtosaugos (arba dar vadinamas ekologinis) auditas atliekamas vertinant ir strateginius dokumentus (strategijų, planų, programų), ir gamtosaugos ar gamtotvarkos veiklas. Pažymėtina, kad iki šiol nėra tarptautiniu mastu pripažintų (tokie yra ISO 14000 aplinkosaugos audito standartai) gamtosaugos audito reikalavimų, kuriais būtų galima patikrinti, ar įgyvendinami gamtosaugos strateginiai dokumentai ir gamtotvarkos veiklos atitinka jiems iškeltus tikslus ir uždavinius. Dalis organizacijų pačios numato gamtosaugos audito reikalavimus, kitos naudoja tarptautinių organizacijų parengtais bendraisiais gamtosaugos audito reikalavimais, dar kitos adaptuoja jau minėtus ISO standartus. Kadangi auditas atliekamas savanoriškai, tai ne taip svarbu, kokie yra specifiniai gamtosaugos audito reikalavimai, svarbiausia – laikytis bendrų aplinkosaugos audito principų. Svarbu deramai patikrinti, kaip vykdoma veikla dera su organizacijai ar veiklai iškeltais tikslais ir uždaviniais. Gamtosaugos auditas, kaip ir kiti, gali būti *vidaus ir išorės*. Vidaus auditą atlieka pati organizacija (tuo tikslu apmokyti darbuotojai), norėdama pasitikrinti, ar veikla atitinka nustatytus tikslus ir reikalavimus. Didelės organizacijos turi bendruosius vidaus audito padalinius, kurie gali atlikti ir tai organizacijai pavaldžių saugomų teritorijų auditą. O išorės auditą atlieka kitos, tam tikslui atestuotos organizacijos ar auditoriai. Auditavimo procese dalyvauja *klientas, auditorius ir audituojama organizacija*. Audito klientas yra auditą užsakantis juridinis ar fizinis asmuo. Tai gali būti aukštesnio pavaldumo organizacija, žemės ar turto savininkas, programos ar projektus finansuojančios organizacijos, kartais net visuomeninės organizacijos. *Natura 2000* tinklo teritorijų auditą gali užsakyti ES Komisija ar kitos tarptautinės organizacijos. Auditorius yra nustatyta tvarka atestuota organizacija ar ekspertai, kurie daro atitikties patikrą ir parengia audito ataskaitą, o organizacija, kurioje yra atliekamas auditas, vadinama audituojamąja. Taigi visi trys suinteresuotieji vidaus audito dalyviai gali būti tie patys, tačiau jį atlieka

ne už audituojamą veiklą atsakingi asmenys, o kiti tos pačios organizacijos darbuotojai.

Verinant saugomų teritorijų administravimą, apsaugos ir tvarkymo veiklas atliekamas ir auditas, ir valdymo efektyvumo vertinimas. Saugomų teritorijų valdymo efektyvumo vertinimas skiriasi nuo gamtosausgos audito, bet išlaiko būdingus ir jam, ir vertinimui bendrąją prasme bruožus. *Gamtosausgos auditas* – tai formalizuotas procesas, kurio metu vertinama, ar gamtosausgos programose, gamtotvarkos ar kituose tvarkymo planuose tinkamai nustatyti tikslai, uždaviniai, parinkta veiklų strategija, suplanuoti veiksmai, apsaugos priemonės, jų įgyvendinimo efektyvumas, poveikis aplinkai. Auditoriui būtinas nustatyta tvarka išduotas auditoriaus sertifikatas. Taigi tvarkymo efektyvumo vertinimas yra supaprastinta, mažiau formalizuota gamtosausgos audito forma. Jų abiejų tikslai ir vertinimo procesas yra panašūs, išskyrus tai, kad auditą gali atlikti nustatyta tvarka išduotus sertifikatus turintys asmenys ar organizacijos. Dėl to gamtosausgos auditas atliekamas kur kas rečiau nei valdymo efektyvumo vertinimas.

5.2.2. Audito taikymo praktika saugomose teritorijose

Per pastarąjį dvidešimtmetį labai padidėjo atskirų vyriausybių ir tarptautinių organizacijų parama biologinei įvairovei išsaugoti. Dėl to natūralu, kad atsakingos institucijos ir organizacijos siekia nustatyti, ar skirti ištekliai buvo tinkamai panaudoti. Gamtosausgos auditai yra atliekami ir saugomų teritorijų valdymo ar tvarkymo efektyvumui ir veiksmingumui nustatyti, ir įgyvendinamų biologinės įvairovės išsaugojimo programoms ar projektams vertinti. Lėšas skiriančios organizacijos siekia nustatyti ne tik ar jos panaudotos tikslingai ir veiksmingai, bet ir kaip jos paveikė saugomų teritorijų valdymą, biologinės įvairovės, gamtos ir kultūros vertybių išsaugojimą. Taigi vertinamas indėlis (lėšų, žmogiškųjų ir kitų išteklių) ir gauti rezultatai bei pasiekimai.

Pasauliniu mastu gamtosausgos auditus atlieka dideles tarptautines programas ar projektus remiančios organizacijos ar jų įpareigtos organizacijos. Didžiausias programą ir projektus įgyvendinantis Pasaulio aplinkos fondas (GEF) atlieka ne tik finansinį ar veiklos, bet ir gamto-

saugos auditus. Europos Komisija per pastaruosius 20 metų yra rėmusi Afrikos saugomų teritorijų programas ir tam skyrusi beveik 200 milijonų eurų. Dėl to ji organizavo programų įgyvendinimo įvertinimą ir atskirų didelių projektų gamtosaugos auditą (Hartley et al., 2007). Atskirose šalyse gamtosaugos auditus atlieka valstybinės institucijos, galinčios ir pajėgios tai atlikti. Australijoje nacionalinių parkų auditus atlieka valstybinė Audito tarnyba pagal Nacionalinių parkų ir laukinės gamtos tarnybos parengtą vertinimo sistemą (Hockings et al., 2009), Kanadoje nacionalinių parkų ir kitų saugomų teritorijų auditus atlieka valstybinė audito tarnyba arba agentūros *Kanados parkai* vidinio audito tarnyba (OAGC, 2008). JAV, Jungtinėje Karalystėje ir kitose Europos Sąjungos šalyse valstybinės institucijos atlieka didelių projektų gamtosaugos auditus, o mažesnių projektų – saugomų teritorijų efektyvumo vertinimą (Hockings et al., 2006; JNCC, 2010; Leverington et al., 2008). Lietuvoje valstybinių parkų valdymo ir apsaugos bei *Natura 2000* steigimo problemų vertinimo auditą atliko LR valstybės kontrolė (LR valstybės kontrolė, 2006, 2005), neturėdama tam tikslui parengtos vertinimo sistemos (vertinimo formato), kurią turi kitos kitose minėtos šalys.

Gamtosaugos auditus atlieka ir tarptautinės gamtosaugos organizacijos ar jų sąjungos. Tarptautinių gamtosaugos organizacijų koalicija (Conservation Measures Partnership, CMP), kurią sudaro žymiausias pasaulio nevyriausybinės organizacijos, tokios kaip Gamtosaugos tarnyba (TNC), Laukinės gamtos apsaugos draugija (WCS), Pasaulio gamtos fondas (WWF), Tarptautinės gamtos apsaugos sąjungos pasaulio saugomų teritorijų komisija ir kt., yra parengusios saugomų teritorijų tvarkymo standartus ir jais remiantis yra atliekami gamtosaugos audita. 2003–2007 m. buvo atlikta apie 40 gamtosaugos auditų įvairiose Europos, Šiaurės ir Pietų Amerikos, taip pat Afrikos šalyse (CMP, 2007). Tvarkymo standartai apima visus adaptatyviojo tvarkymo etapus, todėl vertinimai buvo atliekami visuose. Tai plačiausio masto atlikti gamtosaugos audita, kurių vertinimo metodais ir rezultatais naudojasi daugelis pasaulio organizacijų. Europoje gamtosaugos audito metodiką yra parengusi saugomų teritorijų asociacija *Eurosite* ir šią naudojo kelios šalys (apie tai plačiau 5.2.3 poskyryje).

Teisiškai gamtosaugos auditas atskirose šalyse reglamentuojamas skirtingai, dėl to šiame poskyryje tai ir nebus nagrinėjama. Tarptautinės

organizacijos turi parengusios auditą reglamentuojančius dokumentus. Lietuvoje gamtosaugos audito vykdymas yra nustatytas teisės aktuose. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarime Nr. 709 „Dėl saugomų teritorijų planavimo dokumentų rengimo ir tvirtinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ gamtosaugos auditas yra apibrėžiamas kaip „procesas, per kurį vertinama, ar gamtotvarkos plane tinkamai nustatyti tikslai, uždaviniai, tvarkymo ir apsaugos priemonės, ar tvarkymo ir apsaugos priemonės tinkamai įgyvendinamos, ar gamtotvarkos plano vykdytojas tinkamai naudoja tvarkymo ir apsaugos priemones įgyvendinti skirtas lėšas ir kitus išteklius“ (Žin., 2004). Nutarime nustatyta, kad „gamtotvarkos planų parengimo ir įgyvendinimo tinkamumui, tvarkymo efektyvumui nustatyti gali būti naudojamas gamtosaugos auditas arba tvarkymo efektyvumo vertinimas. Gamtosaugos auditas turėtų būti vykdomas, jeigu: 1) auditą reikalauja atlikti finansuojanti institucija; 2) gamtotvarkos planams įgyvendinti reikia daugiau kaip 300 tūkst. litų; 3) gamtotvarkos planai parengti ir įgyvendinami saugomoje teritorijoje ar jos dalyje, kurioje yra prioritetinių gamtotvarkos planų objektų; 4) planuojama tvarkyti valstybinius rezervatus ir rezervatus, esančius valstybiniuose parkuose ir biosferos rezervatuose, arba jų dalį.“ Vida Motiekaitytė ir Asta Juknevičiūtė siūlo taikyti gamtosaugos auditą siekiant minimizuoti numatytų priemonių ir atliktų darbų neatitikimus – tai pagerintų atliekamų darbų kokybę, leistų efektyviau panaudoti išteklius, įvestų daugiau skaidrumo (Motiekaitytė, Juknevičiūtė, 2010), tačiau nepateikia vertinimo sistemos. Minėtos autorės atliko Žaliosios girios biosferos poligono gamtotvarkos plano auditą ir tai buvo pirmas tokio pobūdžio gamtotvarkos plano vertinimas.

5.2.3. Gamtosaugos audito atlikimo patirtis Europos šalyse

Gamtosaugos auditas buvo atliekamas ne vienoje išsivysčiusių šalių, tačiau daug rečiau vertinant valdymo efektyvumą. Europoje yra kelios organizacijos, kurios yra parengusios įvairių rekomendacijų dėl audito taikymo ir atlikimo. Reikia pažymėti, kad bendros gamtosaugos auditavimo sistemos Europoje nėra, jis nėra taip plačiai taikomas kaip JAV, Kanadoje, Australijoje (Cahill, Kane, 1996). Tarptautinė nevyriausybinė organizacija Europos saugomų teritorijų asociacija *Eurosite* yra parengusi

metodinių rekomendacijų, kaip reikia atlikti teritorijų tvarkymo planų ir jų įgyvendinimo gamtosaugos auditą, bei įvairiose šalyse sukaupusi teritorijų tvarkymo, gamtotvarkos planų rengimo bei jų auditavimo patirties (*Eurosite*, 1996). *Eurosite* taikomas gamtosaugos auditas neapima visų saugomų teritorijų valdymo aspektų, o yra skirtas tvarkymo efektyvumui vertinti. Šios organizacijos patirtis vertinant vietovių tvarkymą yra taikoma ne tik Europos Sąjungos šalyse (pvz., tvarkant *Natura 2000* tinklą), bet ir kitose Europos šalyse.

Taikomas *Eurosite* gamtosaugos auditas nėra juridškai neįteisintas, tačiau audito reikalavimai ir procedūra atitinka aplinkosaugos audito reikalavimus, išdėstytus tarptautiniuose standartuose ISO 14000. Be to, gamtosaugos auditas pagrįstas *Buveinių direktyvos* (92/43/EEB) reikalavimais, kad gamtotvarkos veiksmai tenkintų ekologinius teritorijų poreikius ir užtikrintų gerą (tinkamą) buveinių ir rūšių apsaugos būklę. Remiantis šios direktyvos reikalavimais, teritorijų tvarkytojai turi atsigręžti, norėdami įsitikinti, ar einama tinkama tvarkymo kryptimi, ar veikla atitinka direktyvos reikalavimus, o jei ne, tai kaip padėti ištaisyti ir tobulinti veiksmus. Atsižvelgiant į tai, minėto teritorijų tvarkymo gamtosaugos audito tikslas yra nustatyti, kiek teritorijos tvarkymas atitinka gamtotvarkos plano reikalavimus ir kiek jis yra efektyvus. Audito temos buvo šios:

- gamtotvarkos plano tikslo ir uždavinių įgyvendinimo tinkamumas;
- tvarkančios organizacijos numatytų įsipareigojimų įgyvendinimas;
- tvarkančios organizacijos pajėgumas nustatyti teritorijos tvarkymo pranašumus ir trūkumus;
- tvarkančiosios organizacijos išteklių panaudojimo efektyvumas;
- parinktos teritorijos tvarkymo veiksmų ir prioritetų tinkamumas.

Šiam gamtosaugos teritorijų tvarkymo auditui būdingi visi anksčiau minėtieji bendrieji vertinimo ir aplinkosauginio audito etapai. *Eurosite* yra parengusi saugomų ir tvarkomų vietovių vertinimo metodologinį vadovą (*Eurosite*, 1996), kuris buvo rekomenduojamas vietovių tvarkymo vertinimo auditoriams. Dėl savo platesnio taikymo tikslinga trumpai apžvelgti pagrindinius, išskirtinius šios audito metodikos aspektus, aptarti pranašumus ir trūkumus. Apžvalga atliekama pagal siūlomus etapus.

Pasirengimas auditui ir auditoriaus klausimynas. Auditą atlieka grupė auditorių, kuriems vadovauja auditorių vadovas. Grupę suformuoja audito klientas. Jis taip pat suformuluoja audito tikslus ir uždavinius, parengia veiklos planą. Sėkmingas auditas įmanomas glaudžiai bendradarbiaujant auditoriams ir audituojamiesiems. Audito sėkmė priklauso ir nuo auditorių kvalifikacijos bei patirties. Prieš vykdami į audituojamą teritoriją auditoriai turi būti gerai susipažinę su organizacija, gamtotvarkos planais ir turėti reikiamos informacijos apie tvarkomąją teritoriją bei tvarkymo būdus.

Auditas atliekamas užpildant įvairius klausimynus. Atsakymus į klausimynus pateikia respondentai, juos vertina auditoriai. Atsakymai į klausimus yra teigiami „taip“ arba neigiami „ne“. Kai kuriais atvejais teigiamas atsakymas galėjo būti detalizuojamas plačiau: +++ – labai gerai, ++ – gerai, + – patenkinamai; neigiamas atsakymas detalizuojamas taip: --- labai blogai, -- blogai, - nepatenkinamai (16 lentelė). Klausimus audituojamiesiems auditorius pateikia interviu forma arba raštu. Po kiekvieno klausimo yra parašomos pastabos, papildoma informacija (rašo auditorius arba audituojamasis), auditoriaus komentarai, įvertinimas (auditorius vertina kiekvieną atsakymą). Teritoriją tvarkančio asmens komentarai dėl kiekvieno klausimo pateikiami atskirai. Be respondentų vertinimų yra atliekamas tos pačios temos (problemos) auditoriaus analogiškas vertinimas. Taigi vertinimą atlieka ir audituojamieji, ir auditoriai. Teritoriją tvarkantys asmenys pateikia savąjį problemos vertinimą, kurį po to įvertina auditoriai.

16 lentelė. **Auditoriaus įvertinimo ir komentarų pateikimo formos pavyzdys** (Eurosite, 1996)

Klausimo Nr.	Tvarkymo atlikimo kokybė	Tvarkymo tinkamumas teritorijai	Auditoriaus komentarai
1	++	+	

Auditorius respondentų atsakymus vertina dviem aspektais. Pirmausia vertinama tvarkomųjų darbų atlikimo kokybė (t. y. kiek tvarkomas atitinka gamtotvarkos planą), vėliau – tvarkymo tinkamumas vietai. Tvarkomųjų darbų atlikimo kokybę siūloma įvertinti tokiomis vertė-

mis (galimos ir kitos vertės): „++“ – *atlikta puikiai* (tvarkoma tiksliausiai laikantis plano reikalavimų), „+“ – *atlikta gerai* (ne visiškai laikomasi plano reikalavimų ir tvarkymo metodų), „0“ – *atlikta vidutiniškai* (numatyti darbai atlikti, tačiau uždaviniai liko neįgyvendinti), „-“ – *atlikta nepatenkinamai* (tik dalis plano uždavinių įgyvendinti tinkamai, bet padėtis dar toleruotina), „--“ – *atlikta nepatenkinamai* (plano reikalavimai neįgyvendinti, padėtis bloga). Tvarkymo tinkamumas vietai vertinamas taip: „++“ – *labai tinkamas* (poveikis vietai labai geras), „+“ – *tinkamas* (poveikis vietai geras arba vidutinis), „0“ – *netinkamas* (poveikis vietai neigiamas). Vertinimo procese plano atlikimo kokybės ir tinkamumo vietai koreliacija dažniausiai yra teigiama, t. y. tinkamai atlikti darbai turi ir teigiamą poveikį vietai. Tačiau kartais plano atlikimo kokybė gali būti puiki, o darbų poveikis vietai – neigiamas. Tai atsitinka tais atvejais, kai pats planas yra parengtas netinkamai, t. y. tvarkymo uždaviniai ir veiksmai nustatyti ne itin gerai. Taip pat gali būti, kad tvarkomieji darbai atlikti patenkinamai ar nepatenkinamai, o poveikis vietai – teigiamas. Šiuo atveju planas buvo parengtas blogai, tačiau tvarkytojai koregavo savo veiksmus atlikdami darbus. Taigi labai svarbu atlikti abu vertinimus – ir plano parengimo, ir darbų atlikimo kokybės.

Rezultatų analizė ir apibendrinimas. Auditoriai klausimynų rezultatus apibendrina ir parengia ataskaitas – jas pateikia ir audito klientui, ir audituojamajai organizacijai. Ataskaitos parengimas ir išvadų pateikimas yra vienas svarbiausių audito procedūros elementų. Dėl to audito ataskaita turi būti atitinkamos struktūros. Ataskaitoje pateikiamas visiškai užpildytas klausimynas. Tituliniame ataskaitos lape rekomenduojama nurodyti: teritorijos pavadinimą, geografinę padėtį, teritorijos kodą (administracinį, saugomos teritorijos, pvz.: *Natura 2000* kodus), teritorijos apsaugos statusą, teritoriją tvarkančią organizaciją, audituojamąją organizaciją ir audito vadovą, audito datą. Po titulinio lapo siūloma pateikti audito ataskaitos trumpinį. Toliau ataskaitoje pateikiamas užpildyti klausimynas. Galima dažniausiai naudojama klausimyno struktūra:

I tema. Vadovaujančiosios organizacijos duomenys. Jos funkcijas gali atlikti valstybinės ar regioninės saugomų teritorijų agentūros (tarnybos), regioniniai aplinkos apsaugos departamentai, apskričių (provincijų) administracijos, mokslo institucijos, visuomeninių organizacijų

administracijos ir pan. Lietuvoje tai Aplinkos ministerija arba Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba prie Aplinkos ministerijos. Apie jas pateikiama ši informacija: pavadinimas, organizacijos tipas, organizacijos tikslai, darbuotojų (administracijos, techninių, apsaugos, mokslo, gamtotvarkos specialistų ir kt.) skaičius ir kvalifikacija, darbuotojų pasiskirstymas pareigomis ir atsiskaitomybė, metinis organizacijos biudžetas, valdoma žemė ir valdymo forma, organizacijos narystės aspektai (tik visuomeninėms organizacijoms), regioninių filialų (skyrių) duomenys (pateikiami tokiu pat principu, kaip ir vadovaujančiosios) ir pan.

II tema. Tvarkymą atliekančios organizacijos duomenys. Ši organizacija yra tiesiogiai atsakinga už teritorijoje vykdomas gamtotvarkos veiklas. Tokiomis organizacijomis gali būti saugomų teritorijų administracijos, aplinkos (gamtos) apsaugos agentūros, savivaldybių administracijos, visuomeninės organizacijos ir kt. Apie jas pateikiama tokia informacija: darbuotojų (kaip ir vadovaujančios, tik išsamiau ir didžiausią dėmesį skiriant tvarkymą, apsaugą ir tyrimus (monitoringą) vykdančioms specialistams) skaičius, jų funkcijos ir kvalifikacija, darbuotojų pasiskirstymas pareigomis ir atsiskaitomybė, metinis biudžetas, valdomos žemės plotas ir forma, nekilnojamasis turtas, biuro ir tvarkymo įranga, technika, tvarkomos teritorijos dydis ir pan. Taip pat gali būti teikiami ir kiti duomenys, reikalingi auditui atlikti.

III tema. Teritorijos tvarkymo politika. Idealiu atveju kiekviena teritorija turėtų turėti gamtos apsaugos ir tvarkymo politiką, t. y. būtų nustatyti bendri jos apsaugos ir tvarkymo principai ir strategija. Gamtotvarkos ir kiti tvarkymo planai yra tik bendros apsaugos ir tvarkymo politikos įgyvendinimo taktika. Neturint apibrėžtos apsaugos ir gamtotvarkos politikos, daug sunkiau numatyti tvarkymo taktiką, pasirinkti tvarkymo būdus ir prioritetus. Audituojant pateikiami šie klausimai: ar vadovaujama teritorijos gamtos apsaugos ir tvarkymo politika, ar bendra šalies politika, ar ji yra parašyta, ar formaliai patvirtinta, ar apie politiką gali sužinoti darbuotojai, visuomenė ir pan.

IV tema. Gamtotvarkos planas. Pateikiami tokie klausimai: ar yra parengtas gamtotvarkos planas ir kada, ar jis yra patvirtintas ir kada, ar apie planą gali sužinoti darbuotojai, ar su šiuo planu buvo supažindinta visuomenė, koks yra plano formatas (*Eurosite*, Ramsaro, nacionalinis

ir pan.), ar nurodyti plano tikslai ir uždaviniai, prioritetai ir nuoseklūs veiksmai ir pan.

V tema. Teritorijos parinkimas ir ribos. Pateikiami šie klausimai: pagal kokį principą teritorija pasirinkta tvarkyti, ar yra kokie nors patvirtinti teritorijų parinkimo tvarkyti kriterijai, ar tai atlikta atsitiktinai, ar pasirenkant teritorijas pirmenybė teikiama tarptautiniam ar nacionaliniam jų apsaugos statusui; ar tvarkomos teritorijos ribos pagrįstos ekologiškai, ar jos sukurtos tik dėl tvarkymo patogumo, ar tvarkoma vietovė yra gánėtina didelė ir užtikrina gamtos apsaugą visoje teritorijoje, ar teritorijos ribos pažymėtos natūroje ar tik žemėlapiuose, kokiais ženklais ir pan.

VI tema. Teritorijos apsaugos statusas. Pateikiami šie klausimai: koks yra nacionalinis teritorijos apsaugos statusas (rezervatas, valstybinis ar regioninis parkas, gamtinis draustinis ir t. t.); ar teritorija turi tarptautinį apsaugos statusą (pvz., *Natura 2000*, Ramsaro ar Berno konvencijų teritorijos, UNESCO biosferos rezervatas ir pan.) ir kada jai suteiktas šis statusas. Rekomenduojama papildomai informuoti, kokiai Tarptautinės gamtos apsaugos sąjungos (IUCN) rekomenduojamai kategorijai ši vietovė priskirta.

VII tema. Teritorijos apžvalga. Klausinama, ar teritorija yra tinkamai aprašyta plane: teisinis jos statusas, teritorijos ir apylinkių infrastruktūra, klimatas ir hidrologinis tinklas, geologija ir geomorfologija, dirvožemiai, esami gamtos ištekliai, gamtinės buveinės, bendrijos ir gyvūnų bei augalų, grybų rūšys, žemėnauda, socialiniai ir ekonominiai bei kultūriniai teritorijos aspektai.

VIII tema. Teritorijos įvertinimas. Rengiant gamtotvarkos planą, labai svarbu įvertinti teritoriją, todėl klausimai pateikiami, remiantis plane pateiktu teritorijos vertinimu. Klausinama, ar teritorija yra įvertinta ir ar tinkamai, ar pagal ekologinius vertinimo kriterijus. Taip pat reikia įvertinti socialinius ir ekonominius bei kultūrinius teritorijos bruožus.

IX tema. Teritorijos tvarkymo tikslai. Klausinama, ar tinkamai nustatyti tvarkymo tikslai, kaip jie suformuluoti ir kur yra (tik tvarkymo plane ar ir kituose dokumentuose), ar jie prieinami darbuotojams ir visuomenei, ar yra konfliktas tarp tvarkymo tikslų ir kitų žmogaus veiklos aspektų.

X tema. Gamtotvarkos plano įgyvendinimą ribojantys veiksniai. Pateikiami šie klausimai: ar nustatyti plano įgyvendinimą ribojantys veiksniai (vidaus ir išorės), kurie trukdytų įgyvendinti tikslus; ar tinkamai tai

nustatyta, ar kliūtys yra didelės ir kiek tai trukdytų įgyvendinti tikslus, t. y. vertinama SSGG analizė.

XI tema. Tvarkymo uždaviniai ir veiksmai. Ar suformuluoti tvarkymo uždaviniai ir veiksmai ir ar tinkamai tai padaryta, ar prieinami darbuotojams ir visuomenei; ar vietovės tvarkymo veiksmai yra specifiniai, išmatuojami, priimtini visiems su tvarkymu susijusiems asmenims, realūs ir ar nustatytas jų įgyvendinimo laikotarpis; kiek tvarkymo veiksmai atitinka esamą apsaugos ir gamtotvarkos politiką ir ar nėra konflikto tarp politikos ir tvarkymo uždavinių.

XII tema. Tvarkymo zonos. Klausama, ar teritorija suskirstyta pagal tvarkymo ir apsaugos zonas, ar šios tinkamai išskirtos; jei zonos neišskirtos, tai kodėl ir kaip nuo to priklauso teritorijos tvarkymas; ar zonos išskirtos žemėlapyje, ar ir natūroje, ar yra apsauginė teritorijos zona.

XIII tema. Tvarkymo strategijos. Klausimai pateikiami tokia tvarka, kaip yra pasirinktos tvarkymo strategijos ir jų tinkamumas: ar yra plano įgyvendinimo veiksmų strategijos, kaip tvarkymo strategijos įgyvendinamos natūroje, ar įgyvendinant tikslus saugomo objekto būklė gerėja, ar tvarkymo veiksmai fiksuojami ir kaip, ar pokyčiai gamtoje sistemingai stebimi (atliekamas monitoringas) ir fiksuojamas tvarkymo poveikis aplinkai (teigiamas, neigiamas). Auditorius taip pat turi įvertinti, kiek kiekviena tvarkymo strategija turi veiksmų ir kaip jie dera su strategija.

XIV tema. Teisiniai gamtosaugos aspektai. Pateikiami šie klausimai: ar tvarkymo strategijos atitinka esamus nacionalinius gamtosaugos teisės aktus, ar yra įstatymų įgyvendinamųjų teisės aktų (įsakymų, taisyklių, rekomendacijų), kurie reglamentuotų gamtotvarkos strategijas, ar yra už gamtotvarkos veiksmus atsakinga tarnyba, ir t. t.

XV tema. Gamtotvarkos plano keitimai. Pateikiami šie klausimai: ar gamtotvarkos planas keistas nuo jo parengimo datos, ar planas pakeistas iš esmės, kokios plano keitimo priežastys, ar buvo atlikta peržiūra arba auditas prieš keičiant planą, ar darbuotojai ir visuomenė supažindinami su plano pokyčiais. Pastabose siūloma pateikti galimas keitimo priežastis: gamtosaugos politikos pokyčiai, tikslų, uždavinių bei tvarkymo strategijų keitimas, gamtinių procesų pokyčiai (pagreitėjusi sukcesija, gaisrai, potvyniai ir kt.), pasikeitusi žmogaus veikla (padidėjusi tarša, rekreacija, miškų kirtimas ir kt.).

Galutinis atitikties įvertinimas. Užpildžius anksčiau tekste pateiktą klausimyną, parengiamas galutinis teritorijos tvarkymo atitikimo vertinimas. Tam tikslui sudaroma lentelė, kurioje pateikiami apibendrinti įvertinti klausimai iš penkiolikos temų. Kiekviena tema vertinama taip pat, kaip ir kiekvienas klausimas: tvarkymo veiklos atitikimo kokybė ir tvarkymo tinkamumas teritorijai. Remdamiesi klausimynu ir kita apie teritoriją ir jos tvarkymą pateikta informacija, auditoriai turi pateikti išvadas apie gamtotvarkos plano tinkamumą (t. y. tikslų, uždavinių, veiklų, stebėsenos programos), tvarkymo darbų atlikimo kokybę ir kaip planas tinka teritorijai tvarkyti, aptarti kitus plano parengimo ir įgyvendinimo aspektus. Auditoriai taip pat turi rekomenduoti, kada reikėtų atlikti kitą auditą, kokie galimi neigiami ir teigiami pokyčiai, kurie pokyčiai gali būti susiję su gamtotvarkos darbuotojų darbu, kurie – su planu ar kitais išorės ar vidaus veiksniais. Be to, reikia pateikti rekomendacijas, ką reikėtų pakeisti, kad planą būtų galima lengviau įgyvendinti. Pirmiausia, kokie yra būtini gamtosaugos ar gamtotvarkos politikos posūkiai, ar reikalingi papildomi ištekliai (žmonių, lėšų), ar reikia juos perskirstyti, tikslinti plano tikslus, uždavinius ir tvarkymo strategijas, ar būtina atlikti papildomus mokslinius tyrimus, įgyti tvarkymo patirties. Pateikę šiuos anksčiau tekste išvardytus pasiūlymus ir rekomendacijas auditoriai daro galutines išvadas atsakydami į šuos klausimus:

- ar plano tikslai ir uždaviniai bus įvykdyti numatytu laiku, ar juos įmanoma įgyvendinti;
- ar (ir kodėl) turi būti suformuluoti nauji plano tikslai, uždaviniai bei tvarkymo strategijos (ir atitinkami veiksmai);
- kas turi daryti plano pakeitimus (teritoriją tvarkantys darbuotojai ar kiti asmenys iš išorės);
- ar buvo tikslingi ankstesni plano keitimai ir koks jų poveikis teritorijos tvarkymui;
- kokie būtini organizacijos (struktūros, valdymo, darbuotojų pareigybių, atsiskaitomybės, žinių tobulinimo ir pan.) pakeitimai, kad planas būtų įgyvendinamas sėkmingiau;
- kaip turėtų keistis gamtosaugos ir gamtotvarkos politika ir nacionaliniu, ir tvarkomos teritorijos administracijos lygmenimis.

Atlikto gamtosaugos audito ataskaita apsvairstoma su audituojamos organizacijos darbuotojais. Atsižvelgiant į diskusijas ir komentarus papildyta audito ataskaita pateikiama audito klientui ir audituojamajai organizacijai. Auditoriai neturi teisės perduoti audito ataskaitos tretiesiems asmenims ir privalo žinoti, kad visa auditui atlikti pateikta medžiaga ir parengta ataskaita yra konfidenciali. Audito ataskaitos gali būti perduotos kitiems asmenims ar visuomenei tik sutikus audito klientui ar audituojamajai organizacijai.

Šio gamtosaugos audito metu yra atliekamas dvigubas vertinimas. Pirminį vertinimą atlieka asmenys, atsakingi už teritorijos tvarkymą ir išmanantys tvarkymo ypatumus. Auditoriai, susipažinę su esama informacija ir medžiaga apie saugomos teritorijos tvarkymą, įvertina respondentų atsakymus. Auditoriai taip pat atlieka nešališką vertinimą – užpildę klausimynus patys įvertina tvarkymo procesą. Auditoriai apibendrina abiejų šalių vertinimus ir jais remdamiesi parengia išvadas bei rekomendacijas. Taigi šis gamtosaugos auditas skiriasi nuo plačiai taikomo saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimo metodikų (Hockings et al., 2006).

5.3. Saugomų teritorijų valdymo efektyvumo vertinimo apžvalga

Saugomų teritorijų skaičius ir užimamas plotas pasaulyje kasmet didėja ir dėl to didėjant plotams iškyla daugiau problemų dėl jų tvarkymo. Pasaulio gamtosaugos stebėsenos centro duomenimis, per pastaruosius penkiasdešimt metų saugomų teritorijų skaičius ir plotas padidėjo daugiau nei šimtą kartų (Chape et al., 2008; WCMC, 1996). Pirmieji mėginimai pradėti rengti planus ir tikslingai tvarkyti JAV nacionalinius parkus siekia apie 1930 m. (Wright, 1996). Kiek vėliau saugomos teritorijos pradėtos tvarkyti Europoje. Plečiantis žmonių ūkinėms veikloms didėjo neigiamas poveikis saugomoms teritorijoms, todėl imtasi jas tvarkyti, parengiant įvairius tvarkymo planus. Saugomos teritorijos būdavo steigiamos ir tvarkomos įvairiose šalyse skirtingai, todėl suskirsčius į tvarkymo kategorijas atsirado galimybė sukurti bendrą tvarkymo sistemą. Nuo 1994 m. saugomos teritorijos pradėtos visuotinai tvarkyti pagal jų iškel-

tus įsteigimo tikslus (IUCN, 1994a). Kaip jau buvo pažymėta, tvarkymo reikalavimai nebuvo primesti standartai, kurių buvo privalu laikytis. Tai daugiau atskirų šalių problema, kaip jos įgyvendina Biologinės įvairovės konvencijos 8 straipsnio reikalavimus dėl saugomų teritorijų tinkamo tvarkymo, stebėsenos ir vertinimo (CBD, 1992).

Planingas ir adaptyvusis saugomų teritorijų tvarkymas buvo pradėtas taikyti ir anksčiau, tačiau susisteminius tvarkymo uždavinius pagal saugomų teritorijų kategorijas atsirado galimybė palyginti gautus rezultatus ir pasiekimus. Daugelyje šalių buvo rengiami įvairūs tvarkymo, ypač gamtos tvarkos, planai. Juose buvo numatoma planų tvarkymo veiklų įgyvendinimo peržiūra. Remiantis daugelio planų peržiūromis nustatyta, kad planų įgyvendinimas dažnai nėra efektyvus, išteklių sunaudojama daug, o pasiekti rezultatai neadekvatūs. Dėl to įvairios organizacijos pradėjo taikyti ne vien tvarkymo veiklų peržiūras, o sistemingą saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimą, taip pat gamtos saugos auditą. Vieni iš pirmųjų saugomų teritorijų tvarkymo vertinimai buvo pradėti 1980 m. (Thorsell, 1982). Australijoje Laukinės gamtos tarnyba ir Kvinslando nacionalinis parkas 1990 m. atliko Fazerų salų Pasaulio gamtos paveldo vietovės tvarkymo efektyvumo vertinimą (Hockings, 1998). Nuo 1990 m. Tarptautinė gamtos saugos organizacija (The Nature Conservancy) ir JAV Tarptautinė vystymo agentūra (USAID) pradėjo Lotynų Amerikos šalių nacionalinių parkų tvarkymo efektyvumo vertinimą (TNC, 2004). Europoje saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimą viena iš pirmiausių pradėjo taikyti Europos saugomų teritorijų asociacija *Eurosite* (Eurosite, 1996). Atskirose šalyse vykdomi vertinimo darbai skatino sukurti tarptautinę vertinimo sistemą. 1992 m. Tarptautinės gamtos apsaugos sąjungos organizuojamame IV Pasaulio parkų kongrese buvo priimtas sprendimas parengti saugomų teritorijų tvarkymo (valdymo) efektyvumo vertinimo sistemą. Šios sąjungos Saugomų teritorijų programos (IUCN-WCPA) ekspertai parengė saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimo sistemą ir metmenis. Juo remiantis buvo rengiamos tarptautinės ir nacionalinės metodikos (Hockings et al., 2000). Taigi saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimo metodikos buvo sukurtos daugelio organizacijų ir taikomos įvairiose šalyse. Vis dėlto vienoje šalyse buvo laikomasi IUCN-WCPA vertinimo sistemos, kitos sukūrė nacionalines metodikas.

Saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimas yra svarbus jų tvarkymo aspektas. Saugomas teritorijas veikia ir išorės, ir vidaus palankūs ir nepalankūs veiksniai, grėsmės, kurie turi įtakos veiklų planavimo ir įgyvendinimo veiksmams. Pajėgumas tvarkyti saugomas teritorijas daugiausia priklauso nuo organizacinio valdymo (politinio palaikymo, teisės aktų, saugomų teritorijų sistemos), išteklių (žmogiškųjų, finansinių, infrastruktūros, informacinių ir pan.) bei suinteresuotųjų asmenų palaikymo (dalyvavimo tvarkymo veiklose, palankaus turizmo vystymo, aplinkosaugos pažeidimų šalinimo ir pan.). Tvarkymui didelės įtakos turi organizaciniai aspektai, taip pat vietovės planuojantys ir tvarkantys asmenys. Tvarkymo problemas keldavo tarptautinės organizacijos, ypač nevyriausybinės, atskiri mokslininkai ir gamtosaugininkai, taip pat įvairios saugomoms organizacijoms finansinę pagalbą teikiančios organizacijos. Pastarosioms būdavo svarbu, ar jų suteikta pagalba prisideda prie saugomų teritorijų efektyvaus tvarkymo ir kartu biologinės įvairovės išsaugojimo, ar panaudojamos lėšos atspindi tvarkymo rezultatus, ar procesai yra skaidrūs. Taip pat buvo svarbu nustatyti, ar gauti rezultatai yra įvertinami, ar į tai atsižvelgiama ir koreguojami ne tik tvarkymo veiksmai, bet ir planai, t. y. ar tvarkymas yra adaptyvus (Hockings, et al., 2000; Meffe, Caroll, 1994; Sutherland, 2000). Be to, dažnai saugomų teritorijų administracijos siekdavo sužinoti, ar jų tvarkymo veikla yra efektyvi, jei ne – ką būtina koreguoti. Taigi pradėta vertinti saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumą.

Pirminis vertinimo tikslas buvo pagerinti saugomų vertybių išsaugojimą tinkamai tvarkant saugomas teritorijas. T. y. parodyti ne tik tvarkymo spragas, bet ir teigiamą patirtį, kuria gali dalintis įvairios saugomos teritorijos, esančios skirtingose pasaulio šalyse. Vėliau imta vertinti ne tik kaip tvarkomos atskiros teritorijos, bet ir kaip jos suprojektuotos, administruojamos, kaip reguliuojami lankytojų srautai ir pan. Pradėjus vertinti atskirų šalių saugomų teritorijų sistemą, vertinti imta kompleksčiau ir išsamiau, įtraukiant ir saugomų teritorijų valdymo politiką, ir jų valdymą reglamentuojančius teisės aktus. Pažymėtina, kad ne visi vertinimo metodai apima visos sistemos vertinimą – toks vertinimas atliekamas gana retai, nes politikos ir teisės aktų vertinimo procesas yra sudėtingesnis.

Saugomų teritorijų valdymo efektyvumo vertinimas – tai procesas, kurio metu įvertinama, kaip saugoma teritorija tvarkoma atsižvelgiant į jos steigimo tikslus ir uždavinius, į parengtą tvarkymo (valdymo) planą, kaip naudojami tvarkymui skirti ištekliai, koks yra poveikis saugomiems objektams. Tvarkymo planai taip pat gali būti vertinami – ar tinkamai parengti atsižvelgiant į steigimo tikslus. Efektyvumui įvertinti pasirenkami vertinimo kriterijai bei juos atitinkantys rodikliai (Hockings et al., 2009, 2000; Leverington et al., 2010a).

Saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimo objektas – valdymo ar tvarkymo veikla – apima (Hockings et al., 2006):

- **Saugomų teritorijų sistemos ir atskirų saugomų teritorijų suprojektavimą:** vertinama, ar užtenka teritorijų šalies ar regiono mastu, t. y. ar jų užtenka iškeltiems tarptautiniams, šalies, regiono tikslams išsaugoti biologinę įvairovę bei kitas vertybes įgyvendinti, vertinama atskirų teritorijų struktūra (dydžiai ir formos, vidinė fragmentacija, funkcinė struktūra), atskirų teritorijų išsidėstymas vienos kitų atžvilgiu, apsauginių zonų buvimas, teritorijų vientisumas / esami ir galimi ekologiniai koridoriai). Netinkamas teritorijų suprojektavimas turi svarbių pasekmių tolesniam teritorijų tvarkymui ir vertybių išsaugojimui, todėl svarbu tai įvertinti ir tinkamai koreguoti. Taip pat gali būti vertinami saugomų teritorijų valdymo aspektai;
- **Saugomų teritorijų tikslų ir uždavinių iškėlimą, veiklų suplanavimą bei jų įgyvendinimą:** vertinama, kaip planuose iškelti tikslai, uždaviniai ir atitinkami veiksmai yra įgyvendinami, koks yra jų atlikimo poveikis buveinėms ir rūšims, ar pasiekta, kad jų būklė gerėtų, rūšių gausumas stabilizuotųsi arba didėtų, ar yra pasiekti numatyti rezultatai ir pan. Vertinamas lankytojų valdymas, saugomų teritorijų poveikis vietos gyventojams;
- **Tvarkymo atlikimo tinkamumą:** vertinama, ar tvarkymo / valdymo veiksmai yra atliekami tinkamai, ar tvarkant atsižvelgiama į besikeičiančias aplinkybes / sąlygas, koks yra indėlis į veiksmų įgyvendinimą (pvz., ar vyksta darbuotojų mokymai, ar stiprinami organizaciniai pajėgumai), socialinis kontekstas (pvz., ar tvarkant bendradarbiaujama su suinteresuotaisiais asmenimis). Apskritai vertinama, ar tvarkymo procesas sėkmingas.

Saugomų teritorijų sistemos ir atskirų saugomų teritorijų suprojektavimo efektyvumo vertinimas apima ir visą šalies saugomų teritorijų sistemą, ir konkrečias saugomas teritorijas. Dėl to pasirenkami skirtingi vertinimo rodikliai – vieni sistemos, kiti individualios teritorijos lygmeniu. Vertinant sistemą atsižvelgiama į esamą saugomų teritorijų steigimo, planavimo ir projektavimo politiką, strategiją, iškeltus tikslus pagal tvarkymo kategorijas, atitiktį tarptautiniams reikalavimams, pakankumą nacionaliniu ir tarptautiniu mastu (pvz., ar užtenka *Natura 2000* vietovių pagal ES kriterijus) ir ploto, ir kiekio ar funkcijų atžvilgiu, taip pat į teritorijų suprojektavimą šalies mastu (pasiskirstymą, erdvinius parametrus, esamus ir planuojamus ekologinius tinklus) bei numatomus naujų teritorijų steigimo planus. Taigi įvertinama šalies saugomų teritorijų sistemos būklė, atitiktys, tvarkymo ir valdymo spragos ir teikiamos išvados bei rekomendacijos dėl sistemos efektyvumo ir tinkamumo tobulinimo, t. y. ar sistema yra tinkama įgyvendinti iškeltus tikslus. Vertinant atskiras saugomas teritorijas atsižvelgiama į jų steigimo tikslus ir uždavinius, ar juos atitinka parinktos teritorijos dydis, kiti erdviniai jos parametrai, kad užtikrintų jų efektyvumą ir tinkamumą, taip pat į teritorijų suskirstymą atskiromis zonomis, jų funkcijas, ryšius, erdvinius teritorijų parametrus, padėtį kitų saugomų teritorijų atžvilgiu, svarbą išsaugoti konkrečias gamtos vertybes ir užtikrinti vientisumą (taip pat ir ekologinį tinklą) šalies mastu. Taigi konkreči teritorija vertinama atsižvelgiant į tai, ar jos dydis ir erdviniai parametrai gali užtikrinti iškeltų tikslų ir uždavinių įgyvendinimą ne tik konkrečios vietovės, bet ir nacionaliniu mastu. Šiuo atveju taip pat gali būti vertinama, ar tam tikra teritorija pagal padėtį kitų vietovių atžvilgiu, plotą ir erdvinius parametrus gali atlikti iškeltas funkcijas, t. y. užtikrinti vienos ar kitos rūšies (-ių) ar buveinės (-ių) išsaugojimą, bei koks yra tos teritorijos indėlis šalies lygmeniu. Pateikiamos išvados ir rekomendacijos nurodo esamas spragas ir jų pašalinimo būdus.

Saugomos teritorijos steigimo tikslų ir uždavinių įgyvendinimo vertinimas. Šiuo atveju vertinama, ar steigiant saugomas teritorijas iškelti tikslai ir uždaviniai yra įgyvendinti ir kiek, ar jie pasiteisino. Taigi saugomų teritorijų tikslai bei uždaviniai vertinami ir sistemos (jeigu jie yra), ir atskirų teritorijų lymenimis atsižvelgiant į praktinį kontekstą: ar jie

yra realūs ir įgyvendinami, ar abstraktūs ir juos sunku vertinti, kaip jie pasiekti, ar jie labai detalūs ir neatspindintys saugomų teritorijų politikos. Vertinimas apima ne tik gamtos vertybių tvarkymą, bet ir rekreacinius, socialinius ir kitus aspektus, vietos gyventojų lūkesčius. Dažnai steigiant dideles teritorijas keliami tikslai ne tik išsaugoti gamtos vertybes, bet ir valdyti rekreacijos, kultūros, archeologijos, istorijos vertybes, taip pat įtraukti vietos bendruomenes į gamtos išteklių valdymą, taršos sureguliovimą, nelegalios veiklos kontrolę ir pan. Svarbu nustatyti, kaip vietos gyventojai vertina saugomos teritorijos įsteigimą ir tvarkymą, ar tai nėra didelė kliūtis jų veiklai, nes nuo jų dažnai priklauso ir sėkmingas saugomos teritorijos tvarkymas, ir apsauga. Šis vertinimas dažniausiai atliekamas kompleksinėse teritorijose, kai reikia saugoti ne tik gamtos vertybes.

Tvarkymo tinkamumo vertinimas apima suplanuotus tvarkymo veiksmus, kaip jie yra įgyvendinami sistemos ar konkrečios teritorijos tikslų ir uždavinių atžvilgiu, ar jie atitinka praktiką, koks yra poveikis tvarkomiems objektams. Vertinimas atliekamas ir sisteminiu, ir konkrečios teritorijos lygmeniu. Jis apima ir administracinio valdymo aspektus, ypač išteklių (žmogiškųjų, finansinių, techninių, infrastruktūros, informacinių) panaudojimą, veiklų koordinavimą ir bendradarbiavimą, darbuotojų apmokymą, lėšų pritraukimą ir kt. Taigi vertinama, ar pakankamai tinkamai ir efektyviai atliekami gamtotvarkos veiksmai, ar būtina atlikus tvarkymo peržiūrą (vertinimą) planuoti papildomus veiksmus siekiant tobulinti teritorijos valdymą, kad tvarkymo veikla nežlugtų. Taip dažnai atsitinka didelėse saugomose teritorijose, vadinamuosiuose popieriuose parkuose, kurių yra ir išsivysčiusiose, ir besivystančiose šalyse. Šiuo atveju būtina nustatyti ir tvarkymo strategijos bei planavimo, ir paties įgyvendinimo spragas ar neatitiktis. Vertinimu nurodomos tvarkymo spragos bei sėkmingo gamtotvarkos veiksmų įgyvendinimo praktinės rekomendacijos (gairės).

Apskritai pagrindinis saugomų teritorijų valdymo (tvarkymo) efektyvumo vertinimo tikslas ir uždaviniai yra pagerinti tvarkymą taip, kad būtų greičiau, efektyviau, veiksmingiau ir mažesniais ištekliais pasiekti išskelti saugomoms teritorijoms steigimo tikslai, sumažintos grėsmės, pagerinta saugomų objektų būklė ir sukurta tinkama apsaugos būklė, page-

rintas atskirų teritorijų valdymas, sukurtos prielaidos gerinti gamtotvarkos politiką šalies ar regiono mastu (Hockings et al., 2006). Uždaviniai yra pasiekiami, jeigu:

- išnagrinėjamos priežastys, keliančios tvarkymo problemas;
- iš naujo apsvarstomi nustatyti tvarkymo prioritetai;
- atliekama veiklos ir poveikio tvarkomiems objektams stebėseną;
- įvertinami ir aptariami tvarkymo ir valdymo rezultatai;
- vykdomas saugomų teritorijų administracijų ir suinteresuotųjų asmenų bendradarbiavimas.

Saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimas atskleidžia ne tik tvarkymo trūkumus, bet ir pranašumus. Pradiniai jo siekiai buvo padėti saugomų teritorijų administracijoms efektyviau jas tvarkyti, tačiau vėliau jie apėmė daugiau klausimų. Vertinimas teikia naudos ir pranašumo ne tik pačioms saugomų teritorijų administracijoms ar atsakingoms valstybinėms institucijoms, bet ir pagerina įvaizdį tarp suinteresuotųjų asmenų ir visuomenėje. Pagrindiniai jo pranašumai yra šie:

- užtikrinamas adaptyvaus tvarkymo procesas;
- efektyviau paskirstomi ir panaudojami ištekliai;
- atskiros saugomos teritorijos ima geriau keistis patirtimi;
- pagerinama atsiskaitomybė;
- padidinamas valdymo skaidrumas;
- pagerinamas suinteresuotųjų asmenų ir visuomenės bendradarbiavimas;
- skatinami ir palaikomi saugomų teritorijų administracijų darbuotojai, tvarkantys teritorijas.

Vis dėlto vienas iš svarbiausių aspektų yra adaptyvaus tvarkymo užtikrinimas. Adaptyvus tvarkymas yra suprantamas kaip kartojamas (cikliškas) planavimo ir įgyvendinimo peržiūros ar net įgyvendinimo procesas, siekiant operatyviai pakeisti tam tikrus gamtotvarkos veiksmus, nustačius, kad jie yra nepalankūs gamtos objektams išsaugoti, t. y. ne visada suplanuoti norimi veiksmai yra palankūs buveinėms ar rūšims išsaugoti (Alexander, 2008; CMP, 2007; CMS, 2008; Meffe, Carroll, 1994; Sutherland, 2000). Jis yra viena iš svarbiausių adaptyviosios gamtotvarkos dalių. Adaptyviosios gamtotvarkos principai turi būti įtraukti jau į

rengiamus ir gamtotvarkos (kompleksinius, buveinių ir rūšių apsaugos), ir kitus tvarkymo planus. Rengiant gamtotvarkos planus visada rizikuojama, kad suplanuoti veiksmai bus neadekvatūs buveinių ar rūšių išsaugojimo atžvilgiu, juolab kad dažnai, pasirenkant tvarkymo veiksmus, naudojamosi ekologiniais modeliais, remiamasi mokslinėmis hipotezėmis, kitų tvarkomų vietovių praktika. Taigi numatyti tvarkymo veiksmai yra testuojami gamtoje, o adaptyvusis planavimas leidžia sekti, ar veiksmai bus įgyvendinami sėkmingai, ar bus padaryta klaidų. Neretai planuojant pasitaiko klaidų, kurių reikėtų išvengti. Atsigręžus į tai, kas suplanuota ir atlikta, galima pastebėti planavimo ir įgyvendinimo neatitikimų ir klaidų. Tad vykdant veiklos stebėseną, vertinant veiksmus, tikslinant parengtus planus galima tobulinti gamtotvarkos veiklas, o toks ciklinis procesas yra adaptyviojo tvarkymo pranašumas.

Ne mažiau svarbūs yra ir kiti vertinimo aspektai. Efektyvesnis išteklių paskirstymas ir panaudojimas leidžia veiksmingiau įgyvendinti iškeltus uždavinius. Kaip rodo praktika, nėra nė vienos šalies ir saugomų teritorijų administracijos, kuriai užtektų lėšų teritorijoms tvarkyti. Esant daugiau lėšų ir kitų išteklių paprastai galima įgyvendinti daugiau uždavinių, atitinkamai mažiau lėšų – mažiau uždavinių. Vis dėlto dažnai lėšos ir kiti ištekliai naudojami netinkamai, todėl vertinimas yra instrumentas tinkamiau paskirstyti ir panaudoti išteklius. Atskaitomybė ir valdymo skaidrumas padeda vertinti įgyvendinamas veiklas ne tik valstybinėms ir finansinėms institucijoms, bet ir suinteresuotiesiems asmenims bei visuomenei.

5.4. Visuotinė saugomų teritorijų valdymo efektyvumo vertinimo sistema

Poreikis vertinti saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumą didėjo įvairiose šalyse. Atskiros šalys parengė skirtingus vertinimo kriterijus ir metodus. Dėl to visuotinai priėmus saugomų teritorijų klasifikavimo sistemą pagal tvarkymo kategorijas (IUCN, 1994a) iškilo būtinybė parengti bendrą saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimo sistemą (formatą). Tarptautinės gamtos apsaugos sąjungos Saugomų teritorijų komisijos (IUCN-WCPA) ekspertai parengė saugomų terito-

rijų tvarkymo efektyvumo vertinimo sistemą (formatą), kuris gali būti taikomas pasauliniu mastu. Pirminis siekis buvo parengti visuotinę metodiką, kurią būtų galima taikyti visose šalyse, tačiau jo buvo atsisakyta dėl įvairios nacionalinių saugomų teritorijų valdymo specifikos, įstatymų, gamtosaugos politikos. Sukurta vertinimo sistema nebuvo standartizuota metodika, o rekomendacijos, kuriose buvo aptarti svarbiausi principai ir vertinimo kriterijai. Kiekviena šalis ar organizacija jais remdamasi galėjo parengti specifines vertinimo metodikas, taikomas skirtingu lygmeniu ir detalumu (Hockings, et al., 2000). Taigi IUCN-WCPA vertinimo sistema galėjo būti lengvai taikoma skirtinguose žemynuose, regionuose ar šalyse, o vertinimo rezultatai lengvai palyginami ir apibendrinami.



11 pav. Adaptyvaus saugomų teritorijų valdymo ciklas (Hockings et al., 2000)

IUCN-WCPA sistema buvo paremta vertinimu viso valdymo ciklo procese. Adaptyvus valdymo ciklas susideda iš šešių elementų (11 pav.):

- *Konteksto*, kuris apima saugomos teritorijos būklę, saugomas vertybes, grėsmes ir teritorijoje, ir už jos ribų, saugomų teritorijų valdymo politiką, tvarkymo strategijas, taip pat suinteresuotuosius asmenis, turinčius įtakos tvarkymo veikloms (t. y. vertinamos teritorijos padėti);
- *Planavimo* – saugomų teritorijų steigimo, jų suprojektavimo, steigimo tikslų ir uždavinių iškelimo, saugomų objektų išsaugojimo strategijos parengimo, konkrečių veiklų suplanavimo;
- *Indėlio* – reikiamų išteklių (žmogiškųjų, finansinių, materialinių ir pan.) panaudojimo įtvarkymo procese;
- *Proceso* – tvarkymo veiksmų, siekiant įgyvendinti suplanuotus tikslus ir uždavinius; jo metu numatomų būdų, kaip tai pasiekti;
- *Rezultatų* – gauto tvarkymo metu produkto (pvz., sutvarkytų buveinių, įrengto pėsčiųjų tako, atliktų tam tikrų veiksmų ir pan.). Gauti rezultatai gali prisidėti arba neprisidėti prie tikslų ir uždavinių įgyvendinimo, t. y. gauti teigiami (palankūs), neigiami (nepalankūs) arba neturintys jokio poveikio;
- *Pasiekimų* – pasiektų rezultatų, kurie užtikrina tikslų ir uždavinių įgyvendinimą (pvz., sustabdytas ekosistemos degradavimas, rūšies apsaugos būklė tapo gera, užtikrinta stabili rūšių gausa ar sustabdytas jų nykimas ir pan.).

Šie šeši elementai dažnai yra sugrupuojami į tris temines grupes: tvarkymo suprojektavimas (kontekstas, planavimas), tinkamumas / pakankamumas (indėlis, procesas) ir rezultatų pateikimas (rezultatai, pasiekimai). Tai padeda lengviau suprasti vertinimo procesą (17 lentelė). Vienais atvejais (stingant laiko ir lėšų) vertinimas gali būti atliekamas pagal tris temas, mažiau gilinantis arba nesigilinant į elementus, kitais – vertinami tik keli elementai, pvz., indėlis ir rezultatai, planavimas ir rezultatai ir pan. Pastaruoju atveju vertinimas yra nevisavertis ir neatspindi, ar teritorija yra tinkamai tvarkoma (Leverington et al., 2010a, b).

17 lentelė. Supaprastinta IUCN-WCPA saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimo sistemos schema (Hockings et al, 2006)

Temos	Teritorijos suprojektavimas		Tinkamumas / pakankamumas		Pateikimas	
	Elementai	Kontekstas	Planavimas	Indėlis	Procesas	Rezultatai
Vertinimo kriterijai	Svarba Grėsmės Pažeidžiamumas Apsaugos politika Suinteresuotųjų asmenų išsipareigojimais	Teisinė saugomų teritorijų sistema ir politika Sistemos ir atskirų teritorijų suprojektavimas Tvarkymo planavimas	Sistemos ir atskirų teritorijų tvarkymo ištekliai	Tvarkymo vykdymo tinkamumas	Tvarkymo rezultatai Gauti produktai ir paslaugos Rezultatų pateikimas	Tvarkymo poveikis išskeltiems tikslams pasiekti Tvarkymo tikslų pasiekimo lygmuo
Vertinimo fokusas	Teritorijos būklė	Tinkamumas	Ekonomiškumas	Veiksmingumas	Efektyvumas	Efektyvumas Tinkamumas

Parengta IUCN-WCPA vertinimo sistema yra universali ir lanksti, ji gali būti taikoma tarptautiniu mastu, įvairiose šalyse ar regionuose, atsižvelgiant į esamą poreikį ar užsakymą. Sukurta sistema nėra unikali, ją kuriant naudotasi įvairių organizacijų ir šalių praktika. Kiekvienas subjektas lengvai gali pritaikyti kriterijus saviems poreikiams, tad ir rezultatus gali interpretuoti skirtingai, tačiau jie gali būti palyginami pasauliniu mastu. Atskiros šalys turėtų parengti savo nacionalinę vertinimo sistemą (kriterijus, rodiklius ir tvarką), tačiau bendri principai turėtų nesikeisti. *Tvarkymo efektyvumo vertinimo tikslas* turėtų būti bendras, t. y. panašiai suformuluotas:

– pagerinti apsaugos ir tvarkymo / valdymo efektyvumą ir saugomų teritorijų sistemoje, ir atskirose vietovėse. Jis apima ir visos saugomų teritorijų sistemos politiką bei valdymą, ir atskirų vietovių gamtotvarkos

veiklas, vykdomas pačių administracijų, ir tvarkymą, vykdomą pagal sutarimus (pvz., su žemių valdytojais, savanoriškus tvarkymus ir pan.). Vertinimo rezultatai padėtų daryti įtaką politiniams sprendimams, tobulinti saugomų teritorijų valdymą ir tvarkymą, užtikrintų veiklos skaidrumą visuomenės akyse. Įgyvendinant tikslą rekomenduojama laikytis šių *bendriųjų gairių*:

- vertinimo sistema turi apimti visus proceso etapus, įtraukiant suinteresuotas žinybas ir asmenis ir tvarkymo / valdymo, ir naudojimo požiūriais;
- vertinimas turi būti gerai pagrįstas, skaidrus, objektyvus ir išsamus. Rezultatai nustatyta tvarka turi būti pasiekiami suinteresuotiesiems asmenims;
- vertinami tvarkymo tikslai ir kriterijai turi būti aiškiai suprantami ir vertintojams, ir tvarkymą atliekantiems asmenims;
- tvarkymo / valdymo efektyvumo vertinimas turi apimti svarbiausius aspektus (grėsmės, galimybes ir pan.), veikiančius tvarkymo tikslus;
- platesnis įvairių veiksmų įtraukimas prisideda prie geresnių vertinimo rezultatų;
- atlikimo rodikliai turi būti susieti su vidine aplinka, taip pat su saugomomis teritorijomis ir jų aplinka;
- neišnagrinėti vertinimo aspektai turi būti nurodyti ataskaitoje;
- vertinimo sistema turi užtikrinti periodinius vertinimus ir rezultatų palyginimus;
- vertinimo ataskaitoje turi būti nurodomi pranašumai ir trūkumai, veikiantys nepriklausomai nuo vertinamų objektų kontrolės;
- turi būti nustatomi apsaugos ir tvarkymo prioritetai;
- turi būti pateikiamos apsaugos ir tvarkymo gerinimo rekomendacijos. Būtinai vertinimo rekomendacijų ir asmenų, atsakingų už jų priėmimą ir turinčių įtakos šių procesų kontrolei, ryšys;
- vertinimo metodika turi būti tikrinama ir nuolat tobulinama;
- vertinimas turi remtis tinkamais aplinkos ir socialinių mokslų principais;
- vertinimui turi būti naudojama išmatuojama ir įrodanti kokybinė bei kiekybinė informacija.

Atsižvelgdama į įvairias aplinkybes, kiekviena šalis gali parengti savo arba naudoti IUCN-WCPA ar atskirą tarptautinę vertinimo sistemą. Bendras vertinimo tikslas ir gairės leidžia keistis patirtimi tarptautiniu mastu ne tik apsaugos ir valdymo, bet ir vertinimo srityse bei vertinimo tobulinimo aspektais.

5.5. Vertinimo eigos apžvalga

Saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumas vertinamas panašiai ir atskiros vietovės, ir visos saugomų teritorijų sistemos lygmeniu. Abiem atvejais IUCN rekomenduoja (Hockings et al., 2006, 2000) taikyti šią vertinimo proceso schemą, kuri apima *vertinimo eigą* ir *saugomų teritorijų valdymo etapus* ir turi bendrus vertinimui būdingus bruožus. Vertinimo eiga susideda iš *vertinimo lygmens ir objekto (vienos teritorijos ar sistemos) pasirinkimo, vertinimo apimties nustatymo, rodiklių išskyrimo, vertintojų grupės sudarymo, vertinimo atlikimo (vykdymo), ataskaitos parengimo ir rezultatų pateikimo*. Atliekamas visų valdymo etapų vertinimas: teritorijos konteksto, planavimo, valdymo proceso (įdedamų pastangų, veiklos našumo, veiksmingumo), stebėsenos (monitoringo) veiklų, pasiektų rezultatų analizės ir aptarimo. Panašios vertinimo schemas yra taikomos įvairiose šalyse (Ahokumpu et al., 2006; Bruner et al., 2001; Gilligan et al., 2005; Hartley et al., 2007; Leverington, 2010a,b; Michelot, Chiffaut, 2003).

Vertinimo eigos aptarimas. Prieš pradėdant vertinti pasirenkamas vienas iš trijų skirtingo detalumo *vertinimo lygmenų*. Jie nesuskaido proceso į segmentus, o skiriasi proceso detalumu, laiku ir sąnaudomis. Visų lygmenų vertinimai apima tuos pačius tvarkomosios veiklos procesus: veiklos kontekstą (pvz., dėl ko vykdoma veikla), planavimą, įdėtas pastangas, vykdomą procesą, veiklos našumą ir gautus rezultatus. Vertinimo lygmuo gali būti pagrindinis (pirmojo lygmens), vidutinio detalumo (antrojo lygmens) ir detalus (trečiojo lygmens). Detalus vertinimas dažniausiai apima atskirų vietovių tvarkymo veiklų veiksmingumą, poveikį atskiriems saugomiems objektams, t. y. skirtas konkreitiems gautiems rezultatams įvertinti. Šis vertinimas yra paremtas detalvia vietovių stebėseną (monitoringu), jis reikalauja daug laiko ir išteklių, tad rezultatai yra

objektyvesni nei skubaus vertinimo. Vertinimo detalumas priklauso ne tik nuo tikslų ir uždavinių, išteklių, laiko, bet ir įvairių aplinkybių (politinių, administracinių ir t. t.).

Pagrindinis vertinimas yra atliekamas trūkstant laiko ir išteklių. Gali būti atliekamas ir visos sistemos, ir individualių teritorijų vertinimas. Šis vertinimas nėra išsamus, bet galima tikėtis objektyvių tvarkymo efektyvumo rezultatų. Pirmojo lygmens vertinimas trunka trumpiau, reikalauja mažiau lėšų nei trečiojo lygmens vertinimas. Trečiojo lygmens vertinimui taikoma rezultatų stebėseną – tam reikia papildomai laiko ir sąnaudų. Pirmojo lygmens vertinimo rezultatai daugiau skirti politikams, valstybės tarnautojams, o trečiojo – teritorijas tvarkantiems specialistams, už saugomų teritorijų tvarkymą atsakingiems koordinuojančių organizacijų specialistams, suinteresuotosioms žinyboms (pvz., finansuojančioms veiktas). Pirmojo lygmens vertinimo procese dažniausiai dalyvauja kviestiniai ir pačios organizacijos vertintojai, kurių turi koordinuojančios institucijos (ministerijos, už saugomų teritorijų valdymą atsakingos institucijos). Išorės specialistų vertinimas yra inicijuojamas kitų suinteresuotųjų institucijų (tarptautinių organizacijų, finansinių ir pan.). Pirmojo lygmens vertinimo rezultatai daugiau nustato tvarkomosios veiklos prioritetus ir palyginimo su kitų teritorijų tvarkomosiomis veiklomis rezultatus, o trečiojo lygmens vertinimas reikalingas veiklos trūkumams šalinti ir visam valdymo ciklui tobulinti (nuo planavimo iki rezultatų). Antrojo lygmens vertinimas yra tarpinis tarp pirmojo ir trečiojo. Pirmojo lygmens vertinimas atitinka Pasaulio gamtos fondo (WWF) rekomenduojamą greitąją saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimą ir prioritetų nustatymą (Ervin, 2003). Taigi skirtingiems vertinimo lygmenims reikia skirti nevienodai laiko ir išteklių. Dažnai užtenka atlikti pirmojo lygmens vertinimą, ypač kai jo rezultatai yra pateikiami politikams ir valstybės tarnautojams, nes jų tvarkymo detalės nedomina; detalaus vertinimo nereikia pateikiant saugomų teritorijų tvarkymo rezultatus visuomenei. O tvarkymo efektyvumu suinteresuotiesiems specialistams ar žinyboms tikslinga atlikti detalų vertinimą. Saugomų teritorijų sistemą daug paprasčiau vertinti pirmuoju lygmeniu, nes trečiojo lygmens vertinimas reikalauja ne tik daugiau laiko ir lėšų, bet ir aukštos kvalifikacijos ir patirtį turinčių vertintojų.

Pasirenkant vertinimo lygmenį gali būti taikomi kriterijai, padedantys tiksliau nustatyti, koku lygmeniu turi būti vertinama. Individualiai teritorijai vertinti siūloma naudotis šiais kriterijais: teritorijos reikšmė (pasaulyje nykstančių rūšių skaičius, ES saugomos rūšys ir buveinės, nacionaliniu mastu saugomos rūšys ir buveinės), teritorijos pažeidžiamumas (intensyvus teritorijos naudojimas, nelegali veikla ir pan.), esamos grėsmės (vidinės ir išorinės); taip pat galimi ir kiti kriterijai bei subkriterijai (Hockings et al., 2006). Jiems suteikiami atskiri balai, o suteikta balų visuoma rodo, kurį lygmenį reiktų taikyti. Kuo teritorija yra svarbesnė, jautresnė poveikiui ir yra didesnės grėsmės, tuo daugiau suteikiama balų. Įvairios organizacijos ar vertintojai taiko ir kitokius (ne IUCN) kriterijus.

Vertinimo apimties ir objekto pasirinkimas. Prieš pradėdant vertinimą pasirenkama, ar bus vertinama saugomų teritorijų sistema, ar atskiros (-a) saugomos teritorijos. Nors vertinimas turi daug panašumų, bet turi ir skirtumų, ypač turint omenyje darbų mastą. Išankstinis vertinimo lygmens ir apimties pasirinkimas būtinas ir dėl to, kad reikia nustatyti, kokie vertintojų išteklių bus reikalingi. Nuo to priklauso specialistų skaičius, lėšos, vertinimo laikas ir pan. Konkrečiam vertinimui gali būti parengiamas atskiras projektas arba vertinimo užsakovo teisėtai paskiriama specialistų grupė.

Vertinimo rodiklių nustatymas nėra paprastas vertinimo proceso etapas, nes nuo jo priklauso ir rezultatai. Vieni vertinimo specialistai siūlo taikyti paprastus ir lengvai suprantamus rodiklius – jie neapsunkina (laiko ir išteklių atžvilgiu) vertinimo proceso, juos gali taikyti ir žemesnę kvalifikaciją turintys asmenys, ir pačių saugomų teritorijų administracijų darbuotojai, jie aiškūs politikams ir visuomenei, bet jais nelengva tinkamai įvertinti planavimo ir tvarkymo procesą. Kiti siūlo taikyti sudėtingesnius rodiklius, kurie leistų tinkamiau vertinti vykdomas veiklas. Tokie rodiklius turėtų naudoti aukštos kvalifikacijos specialistai.

Rodikliai turi leisti tiksliai išmatuoti tvarkymo laimėjimus, pokyčius gamtoje, grėsmių valdymą, poveikio mažinimą. Nustatant tvarkymo efektyvumo nustatymo rodiklius, siūloma atsižvelgti į tai, kad jie būtų (Hockings et al., 2006):

- aiškūs ir nedviprasmiški;
- patikrinami;

- nustatantys vertinamo proceso pokyčius laike ir erdvėje;
- nustatantys veiklos poveikį aplinkai (gamtos, socialinei, ekonominei, politinei, valdymo ir pan.);
- efektyvūs išteklių atžvilgiu (duomenų rinkimo, analizavimo, interpretavimo etapuose);
- efektyvūs laiko atžvilgiu (duomenų rinkimo, analizavimo, interpretavimo etapuose);
- lengvai išmatuojami ir interpretuojami.

Kaip ir nustatant vertinimo lygmenį, rodikliai turi atspindėti teritorijos tvarkymo svarbą, parodyti esamas ir galimas grėsmes, pažeidžiamumą, tvarkymo poveikį šalies ar regiono kontekste.

Parenkami rodikliai turi atspindėti tvarkymo rezultatus, padėti palyginti netvarkytos ir sutvarkytos teritorijos būklę. Prieš planuojant tvarkymo veiklas nustatomi tvarkymo prioritetai (Hockings et al., 2006; Leverington et al., 2010a; Mierauskas, 2009b), planuojant tvarkymą – veiklos rodikliai ir poveikio rodikliai. Pagal juos ir atliekamas vertinimas.

Dug sunkiau parinkti sistemos vertinimo rodiklius. Jie turi apimti saugomų teritorijų politiką ir teisės dokumentus, sistemos suprojektavimą, konkrečių saugomų teritorijų vidinį suprojektavimą, valdymo aspektus, tvarkymo planavimą. Saugomų teritorijų politikos ir teisės dokumentų vertinimas yra svarbus aspektas, nes nuo jų priklauso visos sistemos veikla, kartu ir tvarkymo efektyvumas – ir visos sistemos, ir atskirų teritorijų. Tokie rodikliai leidžia palyginti kelių šalių saugomų sistemų valdymo efektyvumą. Jie gali būti taikomi ir vertinant konkrečias teritorijas.

Saugomų teritorijų sistemos suprojektavimo rodikliai apima teritorijų skaičių ir bendrą plotą, saugomų objektų skaičių, saugomą plotą, teritorijų išdėstymą, ekologinių jungčių (koridorių) buvimą, taikomas tvarkymo priemones visoje sistemoje, keitimąsi tvarkymo patirtimi tarp atskirų teritorijų, nacionalinio saugomų teritorijų tinklo funkcionavimo veiksmingumą, taip pat saugomų teritorijų parinkimo kriterijų taikymą. Apskritai sistemos rodikliai turi parodyti, kiek nacionalinė saugomų teritorijų sistema adekvačiai saugo biologinę įvairovę ir gamtos bei kultūros objektus pagal iškeltus tarptautinius ir nacionalinius reikalavimus, taip pat pagal apsaugos prioritetus (Chape et al., 2005; Hockings et al., 2009; Leverington et al., 2010b).

Atskirų saugomų teritorijų vidinio suprojektavimo rodikliai turi būti grindžiami ir vidiniais, ir išoriniais parametrais, taikomomis priemonėmis, veiksmais, kurie turi didelę reikšmę išsaugant objektus. Šie rodikliai taikomi vertinant tiek sistemą, tiek konkrečias teritorijas. Atskirų saugomų teritorijų suprojektavimas pagrįstas visos sistemos politika, teisės dokumentais, valdymu, tvarkymo planavimu, tad vertinant individualias teritorijas būtina bent bendrais bruožais atlikti ir sistemos vertinimą (pvz., pirmuoju lygmeniu arba pasinaudoti jau atliktu vertinimu). Vertinimo rodikliai turi būti pasirenkami ir atsižvelgiant į teritorijų dydžius, funkcionalumą ir priskyrimą tvarkymo kategorijai. Svarbu turėti omenyje, kad teritoriniai parametrai, ypač dydis, dažnai lemia ir tvarkymo veiksmus, kartu ir jų efektyvumą. Didelėse teritorijose dažniausiai yra daugiau valdymo ir tvarkymo problemų, turinčių įtakos ir išorės, ir vidaus veiksmams.

Valdymo ir tvarkymo rodikliai turi būti taikomi ir sistemai, ir konkrečioms saugomoms teritorijoms. Jų taikymas turi parodyti, ar naudojami išteklių atitinka saugomų teritorijų iškeltus tikslus, ar jų užtenka ir ar jie tinkamai (ekonomiškai, efektyviai) paskirstyti. Taip pat svarbu parinkti ir planų – ir gamtotvarkos, ir kitų teritorijų tvarkymo vertinimo rodiklius. Šiais rodikliais turi būti parodama, kaip efektyviai ir veiksmingai funkcionuoja saugomų teritorijų sistema išteklių naudojimo ir taikymo aspektais, kaip reikia tobulinti planavimo sistemą. Planavimo rodiklių atskleisti įrodymai gali būti pateikiami politikams, taip pat už saugomas teritorijas atsakingiems darbuotojams, atskiroms administracijoms.

Vertintojų pasirinkimas yra panašus, kaip buvo aprašyta anksčiau. Vertinimui, kaip ir auditui, inicijuoti turi būti pagrindas: teisinis, užsakyamas (steigėjų, savininkų, koordinuojančių institucijų, politikų, nevyriausybinių organizacijų, tarptautinių institucijų ir pan.). Kaip buvo minėta, kitaip nei gamtosaugos auditui atlikti, saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumui vertinti būtina turėti tvarkymo patirties turinčių, o ne atestuotų specialistų. Sudaroma specialistų grupė, susidedanti ne tik iš gamtotvarkos, bet ir iš institucinio vertinimo, finansų, teisės ir kitų specialistų. Svarbu paskirti tinkamą grupės vadovą. Vertintojų grupė parengia ataskaitą ir ją pateikia vertinamai organizacijai.

Vertinimo procedūros yra panašios į audito, tik ne tokios formalizuotos. Jos įvairuoja šalyse, be to, atskiros organizacijos gali naudoti vidaus

taisyklėms ir reglamentams pritaikytas procedūras. Nesant nustatytos tvarkos ir procedūrų šalies mastu, vertinimas gali būti atliekamas pagal patvirtintas vidaus taisykles (nuostatus).

Ataskaita ir jos pristatymas. Ataskaita pateikiama vertinamai organizacijai: pristatomas pranešimas ir vertinimo ataskaita, kai kuriais atvejais – tik žodžiu. Joje turi būti aiškiai pažymėta ne tik vertinimo tikslas, bet ir dėl ko buvo atliekamas vertinimas, t. y. kas jį inicijavo. Pristatoma vertinamoji organizacija ir asmenys, nurodoma jų patirtis. Ataskaitoje turi būti pateikiami vertinimo procese naudoti kriterijai ir rodikliai (jeigu taikytina, tai ir standartai). Būtina pateikti vertinimo metodiką, datą, klausimynus, apklaustų asmenų sąrašą, kokie buvo naudojami stebėsenos duomenys, žemėlapiai ar schemas ir t. t. Naudota medžiaga pateikiama prieduose. Paprastai vertinant taikoma balų sistema, todėl rezultatai pagal atskiras veiklas gali būti reitinguoti pagal balus ir taip jie pateikiami. Veiklų įvertinimas politikams ir visuomenei yra suprantamas, bet ne visada adekvačiai priimamas vertinamosios organizacijos. Pristatant ataskaitą (taip pat ir pačioje ataskaitoje) turi būti aiškiai suformuluotos išvados ir rekomendacijos, kaip tobulinti valdymo ir tvarkymo veiklas, siekiant efektyviau įgyvendinti saugomų teritorijų steigimo ir tvarkymo tikslus ir uždavinius. Būtina rekomenduoti, kada turėtų būti papildomas vertinimas. Paprastai ataskaitos parengiamos trimis egzemplioriais: vienas teikiamas vertinimo užsakovui, kitas – vertinamajai organizacijai, trečias lieka vertintojams. Dažniausiai visuomenei ir politikams pateikiama ataskaitos santrauka su išvadomis ir rekomendacijomis.

Valdymo etapų vertinimas. Etapų vertinimas dažniausiai yra taikomas konkrečioms teritorijoms tvarkyti, bet gali ir visam valdymo procesui. Visi valdymo plačiąja prasme etapai yra svarbūs ir kartais sunku išskirti, kurie yra svarbesni. Vis dėlto dažniausiai svarbesni pradiniai etapai (prioritetų nustatymas ir veiklos suplanavimas), nes tolesnius tikslinti paprasčiau. Pirmiausia vertinamas *valdymo (tvarkymo) kontekstas*, t. y. esama būklė ir grėsmės, taip pat teritorijų tvarkymo priežastys. Tai yra tvarkymo išeities taškas, parodantis, kur esame ir ką norime pasiekti. Būtina išsiaiškinti, ar tvarkymas yra būtinybė, ar tai būdas parodyti visuomenei veiklą, panaudoti lėšas ir užimti darbuotojus. Paprastai gamtotvarkos veikla planuojama ir įgyvendinama dėl konkrečių prie-

žasčių: teritorijoje ir apie ją yra grėsmių, kurios gali neigiamai paveikti saugomus objektus; teritorija lengvai pažeidžiama; ji svarbi tarptautiniu, nacionaliniu ar regioniniu mastu. Paprastai prieš tvarkant teritoriją pasirenkami prioritetai (Leverington et al., 2008). Vienas iš svarbių vertinimo aspektų yra nustatyti, ar tinkamai buvo pasirinkti apsaugos ir tvarkymo prioritetai. Nuo jų pasirinkimo priklauso ir galutiniai rezultatai – ar pasiekti saugomos teritorijos (-ų) steigimo tikslai. Tvarkymo veikla neturi būti vien viešumo akcija, ja turi būti siekiama įgyvendinti tikslus. *Planavimo proceso* vertinimas taip pat yra labai svarbus etapas, nes nuo jo priklauso tolesnė veikla. Tai yra etapas, kai nusprendžiama, ką norima pasiekti ir kaip pakeisti esamą būklę. Planuojant veiklas turi būti atsižvelgiama į saugomų teritorijų steigimo tikslus, prioritetus, taip pat į esamą saugomų teritorijų apsaugos politiką ir strategiją, teisinius reikalavimus, sistemos struktūrą, funkcionalumą, atskirų teritorijų suprojektavimą, administracinį valdymą. Vertinamas ne tik pats planavimo procesas, bet ir galutinis produktas – gamtotvarkos ar teritorijų tvarkymo (tvarkymo schemas) planai. Kaip jau minėta, netinkamai parengti planai turi būti peržiūrėti ir tobulinami. Bloga praktika yra ta, kad tvirtinami parengti, bet neįvertinti planai, tad netinkamai parengto plano veiksmai gali neturėti jokio teigiamo poveikio saugomiems objektams, o blogiausia – gali pabloginti padėtį. Tam išleidžiamos didžiulės lėšos, o saugomų objektų būklė nepagerėja. Tai ypač pasakytina apie Lietuvos nacionalinių ir regioninių parkų tvarkymo planus (schemas). Planų vertinimas prisideda prie plano kokybės užtikrinimo, kartu ir tvarkymo veiksmų įgyvendinimo.

Indėlio (įnašo) į tvarkymą (lėšų, kitų išteklių) vertinimas. Vertinant turi būti nustatomas vertinamosios organizacijos išteklių poreikis ir indėlis į saugomos teritorijos (sistemos) valdymą bei tvarkymą, taip pat ar jie teisingai, proporcingai ir adekvačiai paskirstomi įvairiuose veiklos etapuose. Vertinami šie pagrindiniai ištekliai: lėšos, darbuotojai, įranga ir infrastruktūra. Turi būti vertinami sistemos, koordinuojančios organizacijos ir konkrečios saugomos teritorijos ištekliai, nesvarbu, ar yra vertinama sistema, ar atskira teritorija, tik vertinant konkrečios teritorijos išteklius daugiau dėmesio skiriama saugomos teritorijos administracijai. Toliau pateikiama išsamesnė apžvalga.

Lėšų vertinimas apima sistemos, koordinuojančios organizacijos ir atskiros administracijos metinius biudžetus pagal tai, kiek lėšų skiriama atlyginimams, turtui įsigyti, kasdienėms veikloms (smulkioms operacijoms), praktinėms tvarkymo veikloms ir pan. Taip pat vertinami lėšų šaltiniai: biudžeto (valstybės, provincijų, savivaldybės), uždirtos lėšos iš papildomų veiklų (turizmo, informacinių centrų ir pan.), įvairių programų, subsidijų, grantų, paramos (individualios ar organizacijų). *Darbuotojų vertinimas* apima bendrą jų skaičių, paskirstymą pagal darbo vietas (biure, padalinyje ir pan.), pagal funkcijas (administravimo, valdymo, priežiūros, mokslo ir stebėsenos bei gamtotvarkos veiklų įgyvendinimas ir pan.), darbuotojų kvalifikaciją, apmokymus, savanorių įtraukimą, kitų specialistų veiklą pagal atskiras programas saugomose teritorijose. *Įrangos vertinimas* apima transporto priemones, biuro ir lauko darbų įrangą. Vertinama ne tik tvarkymo ir mokslinėms (monitoringo) veikloms naudojama, bet ir valdymo, teritorijos priežiūros ir pan. įranga. Nagrinėjama, kaip efektyviai ji panaudojama vienoms ar kitoms funkcijoms atlikti, pvz., ar administracijos transporto priemonės gali būti panaudojamos stebėsenai, ar gamtotvarkos veiklai vykdyti ir atvirkščiai. Svarbu nustatyti tinkamą įrangos naudojimo paskirtį, efektyvumą ir adekvatumą, t. y. ar išlaikomas administravimo ir kitų, mažiau su gamtotvarka, mokslu, stebėseną, teritorijos priežiūra susijusių, veiklų santykis (pvz., daugiau ir geresnės kokybės įrangos naudojama administravimo veikloms, o ne veikloms, susijusioms su pagrindiniais saugomų teritorijų tikslais). *Vertinant infrastruktūrą* (kelius, pažintinius takus ir informacinius centrus, administravimo pastatus) svarbu nustatyti, kaip proporcingai ir adekvačiai tai atitinka saugomų teritorijų tikslus, pvz., pagrindinė infrastruktūra yra skirta turizmui plėtoti, o ne gamtos apsaugai.

Išteklų paskirstymas ir naudojimas. Nuo išteklų paskirstymo priklauso ir saugomų teritorijų tvarkymo kokybė. Daugiausia ištekliai naudojami šioms veikloms: gamtos apsaugos valdymas (tvarkymas, moksliniai tyrimai, stebėseną, teritorijų priežiūra ir inspektavimas), kultūros vertybių apsauga, lankytojų srautų reguliavimas (gamtos pažinimo takų ir informacinių centrų įrengimas ir pan.), ryšių su visuomene (ir vietinėmis bendruomenėmis) palaikymas, administracinių galių didinimas. Žinant išteklų paskirstymą minėtoms veikloms, dažniausiai galima preli-

minariai spręsti apie gamtotvarkos veiklų įgyvendinimo efektyvumą. Pavyzdžiui, jei gamtotvarkos veikloms, moksliniams tyrimams ir stebėsenai skiriama 10 proc. visų išteklių, o lankytojų srautui reguliuoti – 30 proc., tai apie tinkamą ir efektyvą saugomų teritorijų tvarkymą pagal saugomų teritorijų steigimo ir tvarkymo tikslus neverta ir kalbėti. Tokiais ištekliais užtikrinti tinkamą tvarkymą labai sunku, net jei teritorijos valdomos ir tvarkomos efektyviausiu būdu.

Prieš vertinant teritorijas būtina išnagrinėti jų steigimo tikslus, nes jie gali neatitikti tarptautinių. Nacionaliniai pirmučiausi tikslai gali būti išsaugoti ne tik gamtos, bet ir kultūros, istorijos vertybes. Dėl to išteklių poreikis ir paskirstymas skirsis nuo tų, kurių svarbiausi tikslai yra išsaugoti gamtos vertybes. Išteklių poreikis taip pat skiriasi – tai priklauso nuo teritorijos svarbos: ar ji yra pasaulinės, nacionalinės ar vietinės reikšmės saugoma teritorija, kurioje šalyje ar regione jos yra (pvz., JAV ar Peru, Anglijoje ar Baltarusijoje ir pan.). A. Jamesas (1999) nurodo, kad vidutiniškai pasauliniu mastu saugomų teritorijų 1 kv. km tvarkyti Jungtinėse Valstijose išleidžiama apie 800 JAV dolerių, o Pietryčių Azijoje – apie 400, Šiaurės Afrikoje – apie 150, Pietų Amerikoje – tik apie 60 JAV dolerių. Taigi išiekojamų lėšų dydis, taip pat ir poreikiai labai skiriasi.

Tvarkymo proceso vertinimas. Vertinami tvarkymo metodai, taikomi standartai, priemonės, tvarkymo proceso valdymas ir pan. Nagrinėjama, ar laikomasi esamos apsaugos ir tvarkymo politikos, gamtotvarkos plane iškeltų tikslų ir uždavinių, numatytų veiksmų, rodiklių, tvarkymo grafiko. Plane tinkamai numatyti indikatoriai leidžia tiksliau ir greičiau nustatyti tvarkymo veiklos vykdymo kokybę, veiksmingumą ir efektyvumą. Daug dėmesio skiriama tam, ar tvarkymo veiklose pasitelkiama kitose vietovėse, užsienyje sukaupta gera gamtotvarkos praktika, ar darbuotojai, prieš pradėdami darbus, buvo tinkamai supažindinti ir apmokyti. Taikant gerą gamtotvarkos praktiką tinkamiau įgyvendinami iškelti uždaviniai, išvengiama klaidų. Kita vertus, sukaupta praktika kitose vietovėse ar šalyse ne visada gali būti pritaikoma tvarkomoje vietovėje, todėl reikia įvertinti esamas įvairias aplinkybes ir kaip ją galima pritaikyti vietos sąlygoms. Gamtotvarkos veiklose nustatyti ar visuotiniu mastu taikomi tam tikri standartai, kurių yra laikomasi. Dažniausiai jie išdėstyti geros gamtotvarkos praktikos vadovuose, rekomendacijo-

se. Paprastai tvarkymo standartai yra universalūs, plačiai taikomi, todėl jie atskirose vietovėse turi būti taikomi atsižvelgiant į vietos sąlygas, bet laikantis bendrų principų. Konkrečioje teritorijoje turi būti taikomi adaptuoti standartai, todėl vertinama, ar jie yra pasiekti, taip pat ar jie prisidės prie bendros geros praktikos tobulinimo. Standartams vertinti rekomenduotina taikyti balų sistemą. Tvarkomųjų veiklų vertinimas konkrečiose vietovėse rodo ne tik organizacijos, atsakingos už tvarkymą, darbo, bet ir sistemos, saugomų teritorijų politikos, valdymo, teisės dokumentų spragas.

Tvarkymas susideda iš dviejų svarbiausių dalių: veiklos organizavimo ir valdymo bei konkrečių tvarkymo darbų. Abi jos yra svarbios, bet pastaroji rodo, ką pasiekėme ir kokį tvarkymo produktą turime. Jo kokybei užtikrinti reikalingas tinkamas valdymas. Žinoma, blogai valdant, nors ir turint daug išteklių, rezultatai gali būti prastesni nei turint mažai išteklių, bet tinkamai valdant ir paskirstant išteklius.

Pasiektų rezultatų vertinimas rodo daugelio veiklų indėlius – ne tik konkrečios tvarkymo veiklos, bet ir ankstesnių, ypač planavimo. Rezultatai vertinami pagal gamtotvarkos plane numatytus rodiklius. Jie apima ne tik prioritetinius tvarkymo objektus, t. y. rūšių pagausėjimą, jų gyvenimo sąlygų pagerinimą (pvz., tinkamai sutvarkytų buveinių ir pan.), bet ir kitas susijusias veiklas, tokias kaip lankytojų skaičiaus reguliavimas, švietimo renginių, apmokymų organizavimas, literatūros leidyba ir pan. Dažniausiai rezultatai įvertinami pagal kiekybinius rodiklius, kur kas sunkiau tai padaryti pagal kokybiniais rodiklius. Vertinama ir kaip buvo laikomasi numatyto darbų grafiko, o jei jo nebuvo laikomasi, tai atskleidžiamos priežastys ir nurodoma, kaip tai atsiliepė rezultatams. Atlikti darbai vertinami ne tik pagal gautus rezultatus, bet ir pagal indėlį, panaudotas galias, išteklius ir pasiektų rezultatų kainą, pagal tai ar ištekliai neišnaudoti, ar pasitelkta jų papildomai. Šiuo atveju vertinamas gautas sąlyginis produktas, bei jam pasiekti atlikti veiksmai, ištekliai, aplinkybės, nuo kurių ir priklauso galutinis rezultatas. Rezultatų pasiekimo praktika turi būti remiamasi tolesnėse tvarkymo veiklose, jas tobulinant, t. y. adaptyviojo tvarkymo procese. Vertinimui svarbu panaudoti stebėsenos (monitoringo) rezultatus bei kartu įvertinti stebėsenos programos parengimo ir įgyvendinimo tinkamumą bei efektyvumą.

Rezultatų pasekmių vertinimas. Rezultatai rodo, kas pasiekta tvarkymo veiklose. Bet svarbu nustatyti ir tai, kokios gali būti pasiektų rezultatų pasekmės ir tolesnis poveikis aplinkai. Gerus rezultatus rodo ir tai, kad tvarkomose pievose pagausėjo saugomų paukščių, bet kai kurie tvarkymo aspektai gali turėti neigiamų pasekmių ateityje arba neigiamą poveikį kitoms saugomoms rūšims. Taigi įvertinamas didėjantis ar užslėptas poveikis.

Rezultatų aptarimo vertinimas nėra vertinimo proceso pabaiga. Svarbu išnagrinėti, kaip patys vertinamosios organizacijos darbuotojai aptaria pasiektus rezultatus, sėkmes ir nesėkmes, kaip pavyko panaudoti gerą gamtotvarkos praktiką ir standartus, kokios jų mintys, įgyta patirtis ir kaip reiktų ateityje tobulinti gamtotvarkos ir su ja susijusias veiklas. Taip pat svarbu aptarti gamtotvarkos veiklos rezultatus su suinteresuotaisiais asmenimis: koordinuojančių ir valdančių organizacijų bei atitinkamų ministerijų atstovais, šalies ir vietos politikais, vietos bendruomenėmis, nevyriausybinėmis organizacijomis, taip pat su organizacijomis, remiančiomis veiklas saugomose teritorijose, suinteresuotųjų tarptautinių organizacijų atstovais. Būtina nustatyti, ar rezultatų aptarimas yra tik formalus pristatymas, ar yra galimybė aptarimo dalyviams smulkiai susipažinti su rezultatais ir teikti savo pastabas ar komentarus.

Galutinio įvertinimo produktas yra ne tik valdymo ar gamtotvarkos ir su ja susijusių veiklų analizė ir vertinimas, bet ir išvadų bei rekomendacijų, paremtų visu vertinimu, pateikimas. Jose turi atsispindėti ne tik esama būklė, bet ir numatomos gairės, rekomendacijos ateičiai, kaip veiklas padaryti veiksmingesnes ir efektyvesnes naudojant esamus išteklius. Vertinimo praktika reikalinga saugomų teritorijų veikloms tobulinti, t. y. adaptyviajam tvarkymo etapui.

Saugomų teritorijų efektyvumo vertinimo sėkmė priklauso nuo daugelio veiksnių: nuo vertintojų kvalifikacijos, esamos informacijos pasiekiamumo, skirto laiko ir išteklių ir pan. Didele dalimi vertinimas priklauso ir nuo vertinimo objekto. Saugomų teritorijų sistema ar konkrečios teritorijos turi turėti aiškius steigimo ir tvarkymo tikslus ir uždavinius. Jeigu jie yra nekonkretūs ir labai bendri arba jų išvis nėra, pats vertinimas iš dalies netenka prasmės. Šiuo atveju gali būti vertinami tvarkymo (schemų) ir gamtotvarkos planų tikslai ir uždaviniai, kurie gali ne visiškai

atspindėti saugomų teritorijų steigimo paskirtį. Vertinimo rezultatai taip pat priklauso ir nuo vertinamosios organizacijos: informacijos prieinamumo ir viešumo, noro bendradarbiauti, esamo pajėgumo, vertinimo tikslų supratimo.

5.6. Saugomų teritorijų valdymo efektyvumo vertinimo metodikų apibūdinimas

5.6.1. Bendrieji vertinimo metodologijos bruožai

Šiuo metu taikomos saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimo metodikos ar sistemos skiriasi ne tik tarp šalių, bet ir kartais jų viduje, jeigu jas taiko skirtingos institucijos. Pasaulyje taikoma nemažai metodikų, dalis iš jų yra parengtos pagal IUCN-WCPA vertinimo sistemą, kita dalis – savarankiškos. Dalis metodikų yra taikomos pasauliniu mastu, kitos yra nacionalinės. Vieni autoriai pasauliniu mastu išskiria 27 vertinimo metodikas (Hockings, 2003), kiti – apie 40 skirtingų metodikų (Leverington et al., 2010, 2008), dar kiti – net 70 (Nolte et al., 2010). Toks skirtingas metodikų skaičius pateikiamas todėl, kad įvairūs autoriai skirtingai traktuoja metodikų klasifikavimą – skirtingus metodikų variantus pripažįsta kaip savarankiškas metodikas. Be to, ankstesnių autorių nebuvo atlikta išsami Europos šalių metodikų analizė, dėl to buvo nustatyta naujų. Šiuo metu saugomų teritorijų efektyvumo vertinimo metodologija nėra iki galo susiformavusi, tikriausiai todėl yra tiek skirtingų metodikų ar jų variantų. Kiekvienu atveju reikia remtis individualiu šaltiniu ir taip bus išvengta netikslumų.

Didelė dalis pasaulyje taikomų metodikų paremtos IUCN-WCPA vertinimo sistema, kitos turi specifinius vertinimo principus ir kriterijus. Vienos metodikos yra pritaikytos greitam ir mažai išteklių reikalaujančiam vertinimui atlikti, kitos apima detalų vertinimą, paremtą moksliniais tyrimais, studijomis, stebėseną ir reikalaujančią daug išteklių bei laiko. Skiriasi ir vertinimo būdai: jungtinis, išorės ir vidaus vertinimas (taip pat ir savianalizė). Jungtinis vertinimas apima išorės specialistų, saugomų teritorijų administracijų darbuotojų ir suinteresuotųjų asmenų dalyvavimą (pvz., RAPPAM vertinimas), išorės – tik ekspertus iš kitų organizacijų

(pvz., Europos diplomatas, *PAN parks* asociacija). Vidaus vertinimas gali būti atliekamas tos pačios organizacijos specialiai paskirtų vertintojų, kurie gali nedalyvauti tvarkymo veiklose (pvz., didelių nacionalinių parkų, kurie turi daug darbuotojų ir gali parinkti su tvarkymo veiklomis nesusijusius darbuotojus), arba patys veiklų vykdytojai vertina savas veiklas (savianalizė). Savianalizę atlieka saugomų teritorijų darbuotojai, kuriems vadovauja ir rezultatus vertina kviestiniai ekspertai (pvz., Vokietijos gamtos parkų kokybės vertinimas). Vertinimo metodikas galima suskirstyti į šias grupes:

- **Greitasis vertinimas.** Vertinimas vyksta sistemiškai pagal pasirinktą metodiką, dažniausiai pagal IUCN-WCPA vertinimo sistemą. Šis metodas reikalauja nedaug laiko ir išteklių, jis neapima saugomų teritorijų stebėsenos (monitoringo) rezultatų, jam nereikia atlikti mokslinių tyrimų. Dažniausiai yra naudojami klausimynai, atliekant vertinimą dalyvauja ir saugomų teritorijų darbuotojai, ir suinteresuotieji asmenys, dažnai – ir kviestiniai ekspertai. Vertintojai nėra specialiai apmokyti (pvz., baigę tam tikras universitetines studijas, kursus ir pan.), tik pateikiamos reikalingos instrukcijos ir tam tikslui apmokomi prieš vertinimo procesą. Rezultatus analizuoja jungtinė ekspertų grupė. Šiam vertinimui priskiriamos RAPPAM, Pasaulio banko ir Pasaulio gamtos fondo (WWF) ir kitos metodikos.
- **Detalusis vertinimas.** Vertinimas atliekamas ir pagal IUCN-WCPA sistemą, ir pagal savas metodikas. Jo metu yra naudojami ne tik įvairūs klausimynai, bet analizuojami saugomų teritorijų stebėsenos bei tyrimų rezultatai, taip pat jie gali būti analizuojami vertinimo metu. Prieš pradėdant vertinimą jo dalyviai apmokomi. Tai daugiau laiko ir išteklių reikalaujantis vertinimas. Tam tikslui gali būti taikoma veiklų ir poveikio tvarkymo objektams stebėsenos (monitoringas) bei atliekami moksliniai tyrimai. Taikomi jungtinis arba išorės vertinimas. Ši metodika taikoma vertinant Pasaulio paveldo vietas, Vokietijos biosferos rezervatus, kai kuriuos mokslinius projektus, iš dalies – vertinant Vokietijos nacionalinių parkų kokybę ir standartus (jis daugiau priskiriamas savianalizėi) ir pan. Greisvaldo universiteto biologinės įvairovės valdymo

projektas atliko detalius mokslinius tyrimus pasauliniu lygmeniu, vertindamas biosferos rezervatų tvarkymo efektyvumą, todėl šis akademinis vertinimas yra vienas iš detaliausių.

- **Patikra** – tai trečiosios šalies vertinimas ir jį atlieka nepriklausomi ekspertai. Pavyzdžiui, *PAN parks* asociacijos nepriklausomi ekspertai vertina, kaip saugomos teritorijos atitinka jų nustatytus Parkų kokybės kriterijus; Europos Tarybos ekspertai vertina, ar saugoma teritorija atitinka nustatytus kriterijus ir jai gali būti suteiktas Europos diplomatas.
- **Savianalizė**. Vertinimą atlieka pačios saugomos teritorijos darbuotojai, vadovaujant išorės ekspertams, kurie taip pat atlieka rezultatų analizę ir juos apibendrina. Toks metodas buvo taikomas atliekant Vokietijos gamtos parkų kokybės vertinimą bei kitus vertinimus.
- **Saugomų teritorijų aplinkosaugos vadybos sistemų vertinimas pagal tarptautinius ISO 14001 standartus**. Vertinimas atliekamas tose saugomose teritorijose, kuriose yra įdiegtos aplinkosaugos vadybos sistemos (AVS) arba ruošiamasi jas įdiegti. Vadybos sistemos yra įdiegiamos atlikus pirminę aplinkos (vietovės, teisinio konteksto, organizacijos valdymo, tvarkymo veiklų, aplinkosaugos) būklės analizę. Saugomos teritorijos, įdiegus jose sistemą, yra sertifikuojamos kaip aplinkos kokybės standartus atitinkančios organizacijos. Tai turi daug panašumų su organizacijose (pvz., pramonės įmonėse) diegiamomis ir vertinamomis AVS. Tokia metodika buvo taikyta vertinant Italijos parkų kokybę, Tenerifės (Ispanija) saugomas teritorijas.
- **Saugomų teritorijų valdymo vertinimas darnaus vystymosi kontekste**. Valdymas vertinamas pagal darnaus vystymosi rodiklius, atsižvelgiant į aplinkos, ekonomikos ir socialinius aspektus, taip pat į saugomų teritorijų indėlį į regioninę plėtrą. Šis vertinimas buvo atliktas kai kuriose Italijos ir Ispanijos saugomose teritorijose.

Pažymėtina, kad šie du vertinimai nėra dažnai taikomi. Plačiausiai pasaulyje taikomas greitis vertinimas. Greitai atlikti vertinimai ne tik reikalauja mažiau išteklių ir laiko, bet jų vertinimo rezultatai yra supran-

tami ir specialistams, ir politikams, suinteresuotiesiems asmenims ir visuomenei. O detalus moksliniais kriterijais paremtas vertinimas reikalauja daugiau laiko ir išteklių, jų rezultatai yra suprantami tik specialistams. Saugomų teritorijų valdymas yra svarbi ir specifinė sritis ne tik Lietuvoje, bet ir visame pasaulyje, todėl visuomenės saugomų teritorijų priimtumas ir požiūris prisideda prie visuotinių tikslų įgyvendinimo. Visuomenės nepalaikymas yra trukdys, o kai kurių gamtosaugininkų nuomone – net grėsmė saugomoms teritorijoms.

Dėl didelės saugomų teritorijų tvarkymo metodikų įvairovės neįmanoma nors bendrais bruožais apžvelgti net Europoje taikomas. Tarptautinės organizacijos *PAN Parks* naudojama saugomų teritorijų patikros sistema apima ne tik tvarkymo efektyvumo vertinimą, bet ir lankytojų valdymą, darnaus turizmo aspektus, suinteresuotųjų asmenų dalyvavimą tvarkymo procese (*PAN Parks*, 2008). Gera patirtis yra Vokietijoje, kur buvo taikomos kelios metodikos. Pirmiausia tai Europos parkų asociacijos *EUROPARK* „Vokietijos nacionalinių parkų kokybės kriterijai ir standartai“ (2008), Vokietijos gamtos parkų asociacijos (*VDN*) „Gamtos parkų kokybės vertinimas“ (Koster, Wilken, 2008). 2004 m. Suomijoje atliktas saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimas buvo paremtas *IUCN-WCPA* vertinimo sistema bei ja remiantis sukurta pasauliniu mastu taikoma *RAPPAM* metodika (Gilligan et al., 2005). Lietuvoje saugomų teritorijų efektyvumo vertinimas atliktas remiantis Suomijos patirtimi (Ahokumpu ir kt., 2006) pagal *RAPPAM* metodiką.

5.6.2. Greitojo saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimo metodikų apžvalga

5.6.2.1. Vietovių konsolidacijos indeksas – vienas iš parkų tvarkymo efektyvumo vertinimo metodų

Tarptautinė gamtosaugos tarnyba (*The Nature Conservancy*), remiama *JAV* tarptautinės vystymo agentūros (*USAID*), viena iš pirmųjų pradėjo vertinti nacionalinių parkų tvarkymo efektyvumą. Tam buvo parengta sistemingo planavimo, tvarkymo bei vertinimo metodika ir pirmieji vertinimai buvo atlikti 1990 m. Lotynų Amerikos ir Karibų regionuose (Mar-

goluis, Salafsky, 1998; Salafsky, Margoluis, 1999). Remdamasi pirmaisiais vertinimo rezultatais grupė Pietų Amerikos gamtosaugos specialistų parengė pritaikytą šiam regionui planavimo vadovą, kuriuo vadovaujantis buvo rengiami gamtotvarkos planai ir vertinama, ar sėkmingai ji įgyvendinama (Amend et al., 2003). Remiantis sukaupta patirtimi vertinimo metodika buvo patobulinta (TNC, 2007). Europoje ši metodika pradėta taikyti tik po 2005 m. Austrijoje ir Vokietijoje (Pfleger, 2007a,b). Iniciatyvą paskatino tai, kad įvairiose šalyse dažnai saugomos teritorijos tvarkomos tik formaliai arba atliekami darbai, bet nevertinamas jų poveikis. Taigi dalis saugomų teritorijų yra įsteigtos, bet tvarkomos tik formaliai, parengiamos ataskaitos, sunaudojamos lėšos, o rezultatų nepasiekama. Dažni atvejai, kai saugomos teritorijos yra įsteigtos, o jokių tvarkymo veiklų nevykdoma, dėl to tokias saugomas teritorijas imta vadinti „popierinėmis“.

Gamtosaugos tarnyba turėjo didelės gamtotvarkos patirties JAV, taip pat Pietų Amerikoje, dėl to buvo parengta saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimo ir stebėsenos programa (TNC, 2007). Šia programa siekta įvertinti atskiros teritorijos tvarkymo veiklas, nustatyti esamas spragas, reikiamus išteklius bei padidinti organizacijų, atsakingų už tvarkymą, pajėgumus ir taip užtikrinti ilgalaikį tvarkymo tęstinumą. Programa taip pat numatė gerinti strateginio tvarkymo planavimą, išteklių planavimą ir perskirstymą, suinteresuotųjų asmenų įtraukimą į tvarkymo veiklas, esamų ir galimų grėsmių vertinimą. Programoje daugiausia dėmesio skiriama parko prižiūrėtojams ir tvarkytojams (rendžeriams), atsakingiems už tvarkymo veiklas. Programos tikslas buvo nustatyti tvarkymo prioritetus, gerinti planavimą ir išteklių valdymą, didinti tvarkymo efektyvumą ir atskaitomybę bei sustiprinti parkų tvarkymą taip, kad jie netaptų teritorijomis, kurių tvarkymas apsiriboja ataskaitų rengimu, o ne realia ir efektyvia veikla. Pagrindiniai programos uždaviniai buvo šie:

- sukurti standartinius tvarkymo kriterijus;
- sukurti tvarkymo veiklų stebėsenos (monitoringo) sistemą;
- užtikrinti adaptyvų tvarkymą (sukurti planavimo, tvarkymo, stebėsenos ir atskaitomybės schemą);
- užtikrinti tvarkymo ir vertinimo stabilumą;
- įtraukti į tvarkymo veiklas suinteresuotuosius asmenis ir didinti suinteresuotumą saugomų teritorijų tvarkymo klausimais.

Vertinimas yra jungtinis – jame dalyvauja ir parkų darbuotojai, ir svarbiausi suinteresuotieji asmenys. Parkų vertinimo procesas yra panašus į tipinio vertinimo schemas. Tam sudaroma vertintojų grupė, nustatomi prioritetai, renkama ir nagrinėjama informacija ir t. t. Parengiami klausimynai parko darbuotojams ir kitiems apklausų dalyviams, vadinami „dalyvio kortelėmis“. Saugomų teritorijų darbuotojai (daugiausia rendžeriai) atlieka savo veiklų savianalizę, o kiti dalyviai – išorinį vertinimą.

Išskirtinis šio vertinimo bruožas yra tas, kad parkams buvo parengtos vietovių planavimo, tvarkymo ir stebėsenos programos ir jos buvo įgyvendintos, dėl to vertinimas atliekamas pagal jų įgyvendinimo pažangą. Programos rengiamos tam, kad būtų planingai ir sistemingai tvarkomos teritorijos, o veiklų įgyvendinimą būtų galima nuolat stebėti. Programoje nurodyti veiklų įgyvendinimo rodikliai, dėl to vertintojams paprasčiau įvertinti tvarkymo ar kitų veiklų pažangą. Neigiamas programos aspektas yra tas, kad joje nenumatyta vertinti poveikio saugomiems objektams (bioįvairovei), grėsmių mažinimo, t. y. nevertinama, ar konkrečioje vietoje dėl gamtotvarkos ar kitų veiklų pagausėjo tam tikrų rūšių, ar tvarkymo poveikis yra teigiamas. Taigi rūpinamasi *konsoliduoti tvarkymo veiklas* bei *didinti saugomų teritorijų administracijų galias*. Kartu su šiomis programomis gali būti rengiamos ir specifinės bioįvairovės stebėsenos programos, tačiau jos nėra šio vertinimo objektas.

Vertinimas atliekamas pagal keturis svarbiausius elementus: strateginį planavimą, pagrindines gamtosaugos veiklas, ilgalaikio finansavimo perspektyvą, tvarkymo veiklų sąrangą. Nustatyti kiekvienam elementui vertinimo rodikliai (18 lentelė). Iš viso taikoma 17 rodiklių.

Vertinimas atliekamas penkių balų sistema: 5 – puikiai atlikta (užtikrintas tinkamas teritorijos tvarkymas), 4 – tinkamai atlikta (teritorijos tvarkymas adekvatus, bet rezultatai gali būti ir geresni), 3 – pasiekta tvarkymo veiklų pažanga, bet uždaviniai nevisiškai pasiekti, 2 – pasiekta nežymi pažanga, 1 – tvarkymo veikla ne pradėta arba pradėta, bet negauti rezultatai. Jeigu pagal visus rodiklius bendras balas yra 4, teritorija įvertinta kaip konsoliduotai tvarkoma teritorija. Toks balų taikymas vertinant procesą pagreitina ir padaro aiškesnį, tačiau ne visoms teritorijoms jis tinka, dėl to kartais kyla problemų lyginant atskiras teritorijas tarpusavyje.

18 lentelė. Naudojamų vertinimo rodiklių pagal svarbiausius tvarkymo veiklų elementus pavyzdys (TNC, 2007)

Elementai	Strateginis planavimas	Pagrindinės gamtos saugos veiklos	Ilgalaikis finansavimas	Tvarkymo veiklų sąranga
Rodikliai	Teritorijos zonavimas Ilgalaikis gamtotvarkos planas Mokslo žinių ir informacijos poreikio analizė Stebėsenos plano parengimas ir įgyvendinimas	Infrastruktūros išvystymas Darbuotojų saugomoje teritorijoje skaičius Darbuotojų mokymo planas Teritorijos žemėnauda ir žemės nuosavybė Grėsmių analizė Saugomos teritorijos statusas Organizacinė administracijos struktūra	Parengtas ilgalaikio finansavimo planas	Valdymo tarybos, apimančios platų suinteresuotųjų asmenų ratą, buvimas Institucinis administracijos valdymas Jungtinis teritorijos valdymas Vietos bendruomenių gamtos išteklių naudojimas Suinteresuotųjų asmenų teritorijos tvarkymo rėmimas Politinis saugomų teritorijų valdymo kontekstas Bendravimo plano buvimas Aplinkosaugos švietimo plano buvimas Bendradarbiavimas su organizacijomis, kurių veikla yra saugomoje teritorijoje Teritorijos integravimas į ekologinį tinklą

Stiprieji vertinimo aspektai yra aiškus ir nedaug išteklių reikalaujantis procesas. Daug dėmesio skiriama tvarkymo ar su juo susijusiems proceso dalyviams, finansavimo plano vertinimui, kuris yra svarbus užtikrinant ilgalaikį tvarkymo tęstinumą. Lyginant įvairias metodikas, šie aspektai dažnai nėra prioritetiniai. *Silpnieji aspektai* yra tai, kad mažai dėmesio skiriama gamtotvarkos veiklų vertinimui, nevertinamas poveikis tvarkymo objektams.

Metodika, sėkmingai pritaikyta Pietų Amerikos šalyse, buvo pradėta taikyti Austrijoje ir Vokietijoje (Pfleger, 2007a). Šios metodikos panaudojimo tikslas buvo ją pritaikyti Europos sąlygomis, atsižvelgiant į įgytą praktiką, ją patobulinti ir padaryti globalesnę. Be to, kilo poreikis Europoje sukurti išsamesnę, efektyvesnę ir veiksmingesnę, bet ne ypač detalią tvarkymo sistemą. Pabrėžtina, kad Europoje nebuvo vienos teritorijų tvarkymo bei efektyvumo vertinimo sistemos, tad šiuo vertinimo buvo siekta ir papildyti Europos praktiką.

Europos vietovių konsolidacijos indekso vertinimas taip pat buvo taikomas atskiroms saugomoms teritorijoms, o ne sistemai. Tačiau Europoje taikoma metodika skyrėsi ir tuo, kad ji galėjo būti taikoma kaip savianalizė, arba pasitelkiant kviestinius vertintojus kaip amerikietiškoje metodikoje. Be to, vertinti naudojami ne 17, o 22 rodikliai. Metodika skirta didelėms saugomoms teritorijoms vertinti. Vertinimo procese nustatomi ir įvertinami svarbiausi veiksmi siekiant sumažinti grėsmes bei įgyvendinti saugomų teritorijų tikslus. Metodikoje naudojami tik 4 IUCN-WCPA vertinimo sistemos elementai (kontekstas, planavimas, indėlis, procesas) – to nėra amerikietiškoje metodikoje. Įgyvendinus pirmuosius vertinimus keliuose Austrijos ir Vokietijos nacionaliniuose parkuose, metodika buvo patikslinta, ją rekomenduota taikyti vertinant saugomų tikslų įgyvendinimą ir tvarkymo veiksmus (Pfleger, 2007b). Tam, kad vertinimų rezultatai būtų patikimi, siūloma vertinimus kartoti kas 3–5 metus.

Stiprieji vertinimo aspektai yra tai, kad tai lanksti metodika, taikoma skirtingų dydžių saugomoms teritorijoms, gali būti naudojama kaip jungtinis vertinimas ar savianalizė, yra aiškūs vertinimo rodikliai, nebūtina atlikti mokslinius tyrimus ar vietovių stebėseną. *Silpnieji vertinimo aspektai* yra tai, kad ji negali būti taikoma kaip išorinis vertinimas (privalo būti įtraukiami parko darbuotojai), nevertinami rezultatai ir pasiekimai, vertinamas tik stebėsenos planas, o ne įvairiapusis poveikis tvarkomiems objektams.

5.6.2.2. Greitasis saugomų teritorijų tvarkymo vertinimas ir jo prioritetų nustatymas

Greitasis saugomų teritorijų tvarkymo vertinimas ir jo prioritetų nustatymas yra vienas iš plačiausiai pasaulyje taikomų metodikų (angl. *Rapid assessment and prioritization of protected area management*, trum-

pinys RAPPAM). Ji yra pagrįsta Pasaulio banko ir Pasaulio gamtos fondo (WWF) atliktais saugomų teritorijų tvarkymo vertinimais daugelyje šalių (Ervin, 2003). Vertinimo tikslas – nustatyti valdymo prioritetus ir tinkamai patarti, kaip paskirstyti išteklius, patobulinti teritorijų tvarkymą, padidinti politikų ir visuomenės susidomėjimą saugomų teritorijų valdymo problemomis. Ši metodika taikoma ir saugomų teritorijų sistemai, ir individualiai teritorijai vertinti. Šiuo metu ši metodika jau taikyta 40 šalių. Tai ganėtinai lengvas ir greitas metodas, kuriuo galima įvertinti svarbiausias tvarkymo kryptis, tvarkymo efektyvumo tobulinimą ir tolesnių prioritetų nustatymą. Tokiam vertinimui atlikti nereikia daug finansinių išteklių, be to, greitai ir lengvai apmokomi vertintojai. Vertinimą atlieka ir kviestiniai, ir pačios organizacijos specialistai. Gauti rezultatai tinkami pateikiami ir politikams, ir valdininkams, ir saugomų teritorijų administracijoms. Vertinimu galima nustatyti, kaip saugomų teritorijų sistema funkcionuoja apskritai, kaip vykdomos įvairios veiklos, kokios yra grėsmės, kaip galima tobulinti valdymo ir tvarkymo veiklas.

RAPPAM metodika yra pagrįsta IUCN-WCPA vertinimo sistema, pritaikyta naudoti pasauliniu mastu ir yra universali. Ja naudojantis galima nustatyti saugomų teritorijų svarbiausius valdymo (tvarkymo) aspektus:

- tvarkymo pranašumus ir trūkumus bei priežastis, trukdančias įgyvendinti veiklas;
- grėsmių ir poveikių apimtį, pobūdį ir pasiskirstymą teritorijoje;
- ekologinę ir socialinę teritorijos svarbą bei pažeidžiamumą;
- konkrečių teritorijų apsaugos prioritetus;
- tolesnes veiklas tvarkymo prioritetams nustatyti ir efektyvumui gerinti.

Šia metodika galima palyginti vieną teritoriją su kita pagal esamą infrastruktūrą ir išteklius, indėlius ir rezultatus, esamus sistemos ar individualių teritorijų valdymo bruožus ir jo spragas, esamas ir galimas grėsmes. Be to, ši metodika leidžia nustatyti neatitiktis ir spragas saugomų teritorijų valdymo politikoje ir teisinėje sistemoje. Vertinimo rezultatus galima panaudoti tobulinant valdymą, tam taikant konkrečias priemones. Svarbiausia, kad galima įvertinti visą saugomų teritorijų sistemą, nustatyti iškeltų tikslų neatitiktis ir pateikti strateginius pasiūlymus politiniu, valdymo ir tvarkymo lygmenimis.

RAPPAM vertinimo procesas susideda iš šių penkių etapų: vertinimo apimties nustatymo, atskirų saugomų teritorijų esamos informacijos vertinimo, klausimyno parengimo ir jo platinimo, gautų duomenų (informacijos) analizavimo, rekomendacijų ir tolesnių veiklos žingsnių nustatymo. Išskirtinis metodikos bruožas yra tas, kad susirinkimų metu vertinimo procese dalyvauja valstybės tarnautojai, saugomų teritorijų darbuotojai ir suinteresuotieji asmenys. Jie nagrinėja rezultatus ir teikia pasiūlymus dėl tolesnio valdymo ir tvarkymo patobulinimo ir prioritetų nustatymo. Tokius darbo susitikimus, į kuriuos atvyksta vertinimo organizatoriai, teritorijas administruojantys darbuotojai ir įvairūs suinteresuotieji asmenys, rekomenduojama organizuoti saugomose teritorijose. Vertinant atskiras saugomas teritorijas daugiausia dėmesio kreipiama į esamas grėsmes, tikslų ir uždavinių įgyvendinimą, į tai, kaip prie jų prisideda ne tik darbuotojai, bet ir vietos bendruomenės. Taip pat nustatomas saugomų teritorijų poveikis vietos bendruomenėms.

Pažymėtina, kad vertinimo procese taikomi rodikliai pagal nustatytus IUCN-WCPA sistemos elementus: kontekstą, planavimą, procesą, indėlį, rezultatus ir laimėjimus. Rodikliai yra parenkami kiekvieno elemento temai (19 lentelė).

19 lentelė. **Rodiklių taikymo RAPPAM metodikoje pavyzdys** (Ervin, 2003)

IUCN – WCPA elementas	Vertinimo objektas	Rodikliai
Kontekstas	Socialinė-ekonominė teritorijos reikšmė	Įdarbintų vietos gyventojų skaičius Vietos gyventojų, besinaudojančių gamtos ištekliais, skaičius
	Gamtinė teritorijos reikšmė	Nykstančių ir retų rūšių skaičius teritorijoje Bendras gamtos vertybių skaičius
Planavimas	Planavimo uždaviniai	Planavimo uždavinių ir tarptautinių saugomų teritorijų steigimo tikslų atitikimas Saugomos teritorijos steigimo tikslus atitinkantis tvarkymo uždaviniai yra nustatyti gamtotvarkos planuose
	Saugomos teritorijos suprojektavimas	Saugomos teritorijos erdvinis projektas atitinka išskeltus steigimo tikslus Teritorijos erdvinis projektas suderintas su esamos žemėnaudos poreikiais

Indėlis	Darbuotojai	Esamas saugomos teritorijos darbuotojų skaičius Esamas saugomų teritorijų darbuotojų, pajėgiančių tvarkyti teritorijas, skaičius
	Bendravimas ir keitimasis informacija	Biuro ir teritoriją tvarkančių darbuotojų adekvatumas Saugomos teritorijos darbuotojų ir vietos bendruomenių bendravimo adekvatumas
Procesas	Tvarkymo plano įgyvendinimas	Plane numatyti sprendiniai yra tinkamai įgyvendinami Į tvarkymo procesą įtraukiami suinteresuotieji asmenys
	Sprendimų priėmimo praktika	Sprendimus priima vadovaujantys darbuotojai Priimant sprendimus tariamasi su teritoriją tvarkančiais darbuotojais
Rezultatai	Sutvarkytas teritorijos plotas	Tinkamai sutvarkytas numatytas teritorijos plotas
Pasiekimai	Retų rūšių pagausėjimas tvarkomoje teritorijoje	Perinčių retų paukščių skaičiaus kokybinis padidėjimas

Parengtos tvarkymo tobulinimo rekomendacijos, kaip buvo minėta, nebūna išsamios dėl vertinimo metodikos specifikos. Vertinant sistemą nagrinėjami gauti saugomų teritorijų rezultatai, taip pat atsižvelgiama ir į daugelį kitų aspektų. Vertinant sistemą apžvelgiamas valstybinių, mokslo ir savivaldos institucijų, nevyriausybinių organizacijų bei vietos bendruomenių indėlis į saugomų teritorijų valdymą ir tvarkymą, administracijų ir vietos bendruomenių bei suinteresuotųjų asmenų konfliktų sprendimus. Abiem vertinimo atvejais sudaromi klausimynai, kuriuose yra klausimų pagal nustatytus rodiklius. Atsakymai vertinami 4 balų sistema. Vertinamas saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumas: 0 – nėra pasiekta / atlikta, 1 – nežymiai, 2 – gerai, 3 – labai gerai (artimas optimaliai padėčiai). Duomenys analizuojami pagal siūlomus IUCN-WCPA vertinimo sistemos elementus (kontekstas, projektas, indėlis, pažanga, rezultatai, laimėjimai). Taigi išanalizavus gautus rezultatus galima įvertinti saugomų teritorijų sistemos ar individualios teritorijos tvarkymo efektyvumą, esamus trūkumus, pateikti rekomendacijas dėl tolesnio tvarkymo. Atlikus pakartotiną vertinimą galima įvertinti ne tik dabartinę tvarkymo būklę, bet ir pasiektą pažangą.

RAPPAM metodika, kaip ir kitos, turi ir pranašumų, ir trūkumų. Ji taikoma įvairiose šalyse, kurių skirtinga aplinkosaugos politika ir priei-

nami ištekliai, skirtingi požiūriai į saugomas teritorijas ir tradicijas. Dėl to ji turi būti gana universali ir lanksti. Ją gali taikyti ir asmenys, neturintys specialių vertinimo įgūdžių, ir tai yra pranašumas. *Stiprieji vertinimo aspektai* yra ir tai, kad per trumpą laiko tarpą galima nustatyti sistemos valdymo problemas, atskirų teritorijų tvarkymo trūkumus. Kadangi metodika taikytina trūkstant žmogiškųjų ir finansinių išteklių, taip pat laiko tam uždaviniui atlikti, ji taikoma gan plačiai. Gauti rezultatai rodo, ar tikslinga atlikti detalų vertinimą, ar jo užtenka esamoms valdymo problemoms identifikuoti. *Silpnieji aspektai* yra tai, kad ji neatskleidžia įsisenėjusių saugomų teritorijų valdymo ir tvarkymo problemų, rekomendacijos ir išvados yra ganėtinai bendros.

Nors metodikos trūkumai akivaizdūs, vertinimo rezultatai reikalingi atsakingoms institucijoms tikslinant saugomų teritorijų uždavinių formulavimą, tobulinant valdymą, suinteresuotųjų asmenų ir bendruomenių bei nevyriausybinių organizacijų įtraukimą į teritorijų tvarkymą, išteklių paskirstymą ir kt. Atlikti vertinimai vienoje šalyje yra pamokantis pavyzdys taikant ir tobulinant metodiką kitose šalyse. Taikant šią metodiką, tik šiek tiek ją adaptavus pagal nacionalinius teisės aktus ir esamą sistemą, buvo atlikti Suomijos saugomų teritorijų sistemos ir nacionalinių parkų (Gilligan, et al., 2005) bei Lietuvos saugomų teritorijų sistemos (Ahokumpu et al., 2006) vertinimai. Suomijos saugomų teritorijų vertinimas yra laikomas vienu sėkmingiausių vertinimų Europos Sąjungoje.

5.6.2.3. *Kiti greitojo vertinimo metodai*

Pasaulio banko ir Pasaulio gamtos fondo (WWF) tvarkymo efektyvumo pažangos vertinimo schema (angl. *Management effectiveness tracking tool, METT*). Pasaulio banko ir WWF sudarytas aljansas įgyvendino daugybę projektų įvairiose šalyse. Viena iš didžiausių bendrų programų buvo Miškų apsaugos ir subalansuoto naudojimo programa (įkurta 1998 m.). Siekiant įvertinti įgyvendinamos programos tikslingumą ir efektyvumą buvo sukurta nesudėtingai atliekama įvairių miškų programų ir saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimo schema. Ji buvo taikoma pagal programą vykdomiems projektams įvertinti. Gautais rezultatais turėtų pasinaudoti paramą teikiančios organizacijos,

taip pat saugomų teritorijų darbuotojai, siekiantys užtikrinti adaptyvų vietovių tvarkymą bei suteikti skaidrumo visuomenei. Ši metodika yra pagrįsta IUCN-WCPA vertinimo sistema (Dudley ir kt., 2007). Kitaip negu RAPPAM metodika, ji skirta vertinti tik atskiras saugomas teritorijas, o ne visą saugomų teritorijų sistemą. Pagrindinis vertinimo įrankis yra klausimynas. Parengta ir išbandyta schema pradėta taikyti vykdant aljanso vykdomus miškų apsaugos projektus (Stolton et al., 2007) ir buvo naudojama daugiau negu 40 šalių. Schemos tikslas – stebėti įgyvendinamų veiklų pažangą, jas vertinti ir koreguoti. Buvo išskelti šie pagrindiniai schemos uždaviniai:

- suderinti saugomų teritorijų tvarkymo pažangos ataskaitų rengimą;
- užtikrinti teritorijų adaptyvų tvarkymą;
- informuoti suinteresuotuosius asmenis ir visuomenę apie teritorijų tvarkymo pažangą.

Kadangi metodika buvo sukurta Pasaulio banko finansuojamų projektų vertinimams atlikti, tai daugiausia dėmesio buvo skiriama tuose projektuose išskeltiems uždaviniams įgyvendinti. Pasaulio bankas remia projektus įvairiose pasaulio šalyse, turinčiose skirtingas saugomų teritorijų sistemas ir apsaugos politiškas, dėl to metodika turėjo būti universali ir lengvai pritaikoma pačių saugomų teritorijų darbuotojų, kad jos rezultatus galėtų suprasti ir specialistai, ir įvairūs suinteresuotieji asmenys bei visuomenė. Taigi metodikai buvo išskelti šie reikalavimai:

- sistemingai teikti saugomų teritorijų tvarkymo vertinimų ataskaitas;
- užtikrinti tvarkymo pažangos stebėseną;
- lengvai prieinama ir reikalaujanti nedaug išlaidų;
- metodą lengvai gali įsisavinti ir kitos ne aljansui priklausančios organizacijos;
- schemą gali naudoti saugomų teritorijų darbuotojai;
- rezultatai suprantami ir ne specialistams.

Naudojant šią schemą buvo vertinami visi šeši IUCN-WCPA vertinimo sistemos su teritorijų tvarkymu susiję komponentai (kontekstas ar būklė, planavimas, indėlis, procesas, rezultatai ir laimėjimai). Vertinime taikomas 30 objektų, kurie apima ir tvarkymo valdymą, ir gautus rezultatus. Kiekvienam objektui įvertinti naudojami rodikliai. Buvo su-

daryti vertinimo klausimynai ir kiekvieno klausimo atsakymas įvertinamas balais, parašomi jo komentarai ir tolesni problemos sprendimo žingsniai. Vertinimas yra jungtinis, dalyvaujant ir saugomų teritorijų darbuotojams.

Gauti vertinimo rezultatai daugiau nei iš 40 šalių vykdomose programose parodė tvarkymo rezultatų poveikį įvairiose srityse (Stolton ir kt., 2007). Tai saugomų teritorijų steigimo, projektavimo, veiklų planavimo, stebėsenos, atskirų rūšių išsaugojimo, buveinių restauravimo, vietos bendruomenių įtraukimo, švietimo, mokymų ir pan. sritys. Viena iš Pasaulio banko misijų yra remti skurstančią visuomenę, tad vietos bendruomenių įtraukimas į teritorijų tvarkymą ir išteklių naudojimą yra svarbus aspektas. Pažymėtina, kad vertinimas neapima stebėsenos gamtoje, o tik įvairių veiklų stebėseną siekiant nustatyti jų pažangą. Apskritai buvo nustatytas bendras rėmimo programų poveikis saugomoms teritorijoms ir vietos gyventojams, taip pat lėšų naudojimo efektyvumas teritorijų tvarkymo procesuose. Be to, vertinimo praktika atskleidė ir kai kurių neigiamų aspektų. Saugomų teritorijų darbuotojai, patys atlikdami tvarkymą ir vertinimą, ne visada tiksliai ir tinkamai atskleidžia tvarkymo trūkumus ir tai buvo jų savotiškas nuslėpimas. Sunku buvo palyginti atskirų saugomų teritorijų vertinimo rezultatus dėl skirtingų vertintojų išsilavinimo ir patirties, skirtingų požiūrių į vertinimo procesą, menką vertintojų apmokymą. Dažniausiai galutiniai rezultatai buvo veiklų trūkumų ir pranašumų parodymas, bet menkai pateikiamos rekomendacijos dėl tvarkymo veiklų tobulinimo. Nepaisant schemos taikymo trūkumų, į rezultatus buvo atsižvelgta formuojant tarptautinius saugomų teritorijų tvarkymo reikalavimus.

Stiprieji vertinimo aspektai yra tai, kad ji yra standartizuota ir lengvai taikoma įvairiose pasaulio šalyse. Vertinimą galima atlikti greitai ir turint nedidelius išteklius. Nors vertinimas atliekamas greitai, jo rezultatai gali nurodyti svarbiausias tvarkymo tendencijas, atliktą pažangą ir nustatyti svarbiausias tolesnio tvarkymo ir koregavimo gaires. *Silpnieji aspektai* yra nustatytos metodikos detalumas nes neapima visų tvarkymo aspektų. Metodikos paprastumas neleidžia tinkamai įvertinti tvarkymo adaptyvumo aspektų, tiksliai nustatyti koregavimo veiksmų. Dėl to dalis vertintojų laikosi nuomonės, kad ši metodika turi būti papildyta ir išplėsta (Leve-
rington ir kt., 2010a,b).

Ši metodika yra paprastesnė ir atliekama greičiau, naudojant mažiau išteklių nei RAPPAM metodika. Dėl to ir rezultatai yra ne tokie svarūs. Kita vertus, toks greitas įvertinimas gali būti atliekamas dažniau ir tai leidžia nustatyti tvarkymo pažangą tam tikru laikotarpiu.

5.6.3. Detalaus vertinimo metodikos

UNESCO gamtos paveldo teritorijų tvarkymo vertinimas. Pasaulio paveldo konvencijos (1972) misija yra išsaugoti Pasaulio svarbos kultūros ir gamtos paveldo teritorijas ir objektus, steigiant saugomas teritorijas ir jas įrašant į tarptautinę konvencijos sąrašą. Vienas iš konvencijos uždavinių yra užtikrinti tinkamą teritorijų bei objektų apsaugą ir tvarkymą. Šios tarptautinės reikšmės saugomos teritorijos yra saugomos ir tvarkomos pagal nacionalinius teisės aktus, tačiau laikantis konvencijos reikalavimų. Siekiant suvienodinti UNESCO paveldo vietovių tvarkymą konvencijos šalių susitikime buvo nutarta vertinti vietovių tvarkymo efektyvumą. Konvencijos komitetas vertinimo pagrindu pasirinko IUCN-WCPA vertinimo sistemą. Šią sistemą UNESCO konvencijos reikalavimams pritaikė tarptautinės gamtosaugos organizacijos (WWF, The Nature Conservancy), turinčios praktikos daugelyje šalių (Hockings ir kt., 2008). Saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumas pradėtas vertinti 2001 m.

Pagrindinis šio vertinimo tikslas – struktūrizuoti tvarkymą ir įvertinti jo efektyvumą Pasaulio paveldo saugomose vietovėse. Numatyti ir kiti tikslai:

- pagerinti saugomų teritorijų tvarkymą, įdiegiant adaptyvaus tvarkymo principus;
- padidinti visuomenės ir suinteresuotųjų asmenų susidomėjimą saugomų teritorijų tvarkymu;
- suteikti tvarkymo prioritetus ir geriau perskirstyti išteklius;
- padidinti tvarkymo atskaitomybę;
- paskleisti gerą tvarkymo praktiką kitose saugomose vietovėse.

Šis metodas skirtas įvertinti atskirų saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumą, o saugomų teritorijų sistemos vertinimo neatlieka. Jį gali naudoti ir saugomų teritorijų administracijų darbuotojai, ir suintere-

suotieji asmenys, užsiimantys teritorijų tvarkymu. Nors metodas yra paremtas IUCN-WCPA vertinimo sistema, bet turi ir specifinių bruožų. Visu pirma UNESCO paveldo vietovėse saugomos ne tik gamtos, bet ir kultūros vertybės, tad prioritetas tenka ir kultūros vertybėms. Taip pat daug dėmesio skiriama socialiniams ir ekonominiams valdymo aspektams. Vertinimo metodika apima svarbiausius saugomus objektus ir jų išsaugojimo tikslus, esamas ir galimas grėsmes jiems. Ji yra lanksti, bet reikalauja vietovių stebėsenos, proceso dalyvių apmokymų, dėl to trunka ilgiau, brangiau kainuoja. Atskirais atvejais trūkstant lėšų ir laiko galima ją šiek tiek supaprastinti (Leverington ir kt., 2010b). Kaip minėta, metodika paremta visais 6 vertinimo elementais, bet daugiausia dėmesio skiriama tvarkymui vertinti.

Taikant šį metodą atliekami numatyti žingsniai: rengiami saugomų teritorijų administracijų darbuotojų apmokymai, pasitarimai su saugomų teritorijų administracijų darbuotojais ir suinteresuotaisiais asmenimis. Vertinant atliekama literatūros apžvalga, esamų tyrimo ir stebėsenos duomenų analizė, o prireikus gali būti atliekami ir atskiri tyrimai. Taigi daug dėmesio skiriama vertintojų ir suinteresuotųjų dalyvių bendravimui, esamų duomenų apie tvarkymo pasekmes vertinimui.

Vertinimas atliekamas pagal 12 aspektų (Hockings ir kt., 2008): 1) vietovių vertybės ir tvarkymo tikslai, 2) nustatytos grėsmės, 3) saugomų teritorijų ryšiai su suinteresuotaisiais asmenimis, 4) šalies apsaugos politika (aplinkosaugos, saugomų teritorijų, teisės aktai, valdymas), 5) tvarkymo planai, 6) teritorijų projektas, 7) tvarkymo poreikiai ir indėlis, 8) tvarkymo procesas, 9) tvarkymo plano įgyvendinimas, 10) vietovių, atliekamų veiklų ir gautų rezultatų rodikliai, 11) pasiekimų vertinimas, 12) tvarkymo efektyvumo vertinimo rezultatų analizė. Kiekvienu vertinimo atveju parenkami rodikliai. Tuo šis vertinimas panašus į RAPPAM vertinimą, bet yra detalesnis, o parenkami objektai iš dalies skiriasi.

Taigi pagrindiniai skirtumai, lyginant su IUCN-WCPA vertinimo sistema, yra šie:

- vertinimo prioritetais yra ne tik gamtos, bet ir kultūros vertybės;
- tvarkymas atliekamas glaudžiam socialiniame ekonominiame kontekste;

- vertinimui naudojami teritorijos stebėsenos, tyrimų bei literatūros duomenys ir atliekama jų analizė;
- vertinimą atlieka kviestiniai specialistai, bet dalyvaujant saugomų teritorijų administracijų darbuotojams bei suinteresuotiesiems asmenims;
- suinteresuotieji vertinimo dalyviai įtraukiami į visas vertinimo proceso stadijas;
- vertinant daug dėmesio skiriama suinteresuotų dalyvių mokymams;
- vertinimas yra jungtinis.

Stiprieji vertinimo aspektai yra tai, kad ši metodika lengvai pritaikoma kiekvienai saugomai teritorijai, jos poreikiams ir galimybėms. Galima taikyti kitų metodų atskirus elementus (pvz., klausimynus). Stebėsenos rezultatų taikymas atliekant vertinimą suteikia daugiau informacijos apie gautus teritorijų tvarkymo rezultatus. Dėl to galima tiksliau nustatyti tvarkymo pasiekimus. Vertinimo proceso dalyvių mokymai ir jų įsitraukimas ir į vertinimo pasiruošimo stadiją, ir į patį procesą leidžia jiems aktyviai dalyvauti procese, pasimokyti iš savo tvarkymo klaidų bei skatina toliau dalyvauti adaptyvaus tvarkymo veiklose. *Silpnieji aspektai* yra tai, kad ši metodika turi būti pritaikyta atskiroms teritorijoms, individualioms situacijoms. Išorinis vertinimas, stebėsenos duomenų analizė ir vertinimo dalyvių išsamūs mokymai reikalauja daugiau sąnaudų ir laiko.

Apskritai metodas yra išsamesnis, nei to reikalauja IUCN-WCPA vertinimo sistema. Jis yra detalesnis ir daugiau sąnaudų bei laiko reikalaujantis vertinimas, tačiau iš dalies galima daryti prielaidą, kad šis metodas nevysiškai atitinka detalaus vertinimo reikalavimus.

5.6.3.1. Vokietijos nacionalinių parkų kokybės kriterijai ir standartai

Europos parkų asociacijos (EUROPARC) Vokietijos skyrius, bendradarbiaudamas su Vokietijos federaline gamtos apsaugos agentūra, parengė nacionalinių parkų valdymo efektyvumo vertinimo metodiką, paremtą kokybės kriterijais ir standartais (Europarc Germany, 2008).

Vertinimo tikslas – užtikrinti ilgalaikį efektyvų ir optimalų parkų valdymą. Metodika yra skirta nacionalinių parkų administracijoms, kurių darbuotojai patys renka visapusiškus duomenis apie parko valdymą, užpildo klausimynus, o vertinimą atlieka tarptautinė ekspertų grupė. Ją sudaro ekspertai iš IUCN, Vokietijos gamtos apsaugos agentūros, *Europarc* asociacijos, įvairių gamtosausos valstybinių ir nevyriausybinių organizacijų. Ekspertus skiria Federalinės Vokietijos gamtos apsaugos agentūros Gamtos apsaugos, kraštovaizdžio tvarkymo ir rekreacijos nuolatinė darbo grupė. Parko darbuotojai savarankiškai renka duomenis ir užpildo klausimyną. Vertinimą organizuoja ir jam vadovauja bei rezultatus apibendrina kviestiniai ekspertai. Klausimynų atsakymai nagrinėjami taikant SSGG analizę. Daug laiko skiriama pirminiams rezultatams aptarti. Juos aptaria kviestiniai ekspertai ir parkų darbuotojai ir taip prisideda prie rezultatų kokybės. Atlikus klausimynų analizę parengiama ataskaita. Įvertinę rezultatus ekspertai aplanko parkų administracijas ir kartu aptaria rezultatus bei pateikia rekomendacijas dėl tolesnio parkų valdymo tobulinimo. Pakartotinas vertinimas turi būti atliekamas po 10 metų.

Vertinimas susideda iš 6 etapų: 1) kokybės kriterijų ir standartų parengimas bei klausimyno suformavimas, 2) klausimyno vertinimas taikant SSGG analizę, 3) klausimyno testavimas keliuose nacionaliniuose parkuose, parkų darbuotojams užpildant klausimynus, 4) klausimyno vertinimas, kurį atlieka kviestiniai vertintojai, 5) galutinio klausimyno parengimas, 4) parkų administracijos darbuotojų savianalizė užpildant klausimyną, 5) rezultatų analizė ir apibendrinimas, kurį atlieka kviestiniai ekspertai dalyvaujant parkų darbuotojams, 6) rezultatų su parkų darbuotojais ir kitais vertinimo proceso dalyviais aptarimas ir rekomendacijų pateikimas.

Vertinimo metodika pagrįsta Vokietijos teisės aktais, nacionalinių parkų steigimo tikslais, tarptautiniais strateginiais dokumentais ir rekomendacijomis. Ji taip pat paremta IUCN-WCPA vertinimo sistema. Savianalizėi naudojami klausimynai, apimantys 10 veiklų sričių. Nustatyti veiklų sričių vertinimo kriterijai ir standartai, kurie susieti su nagrinėjamais klausimais (iš viso 250). Veiklų sritys ir kriterijai pateikti 20 lentelėje.

20 lentelė. **Vokietijos nacionalinių parkų vertinimo kriterijai pagal veiklą sritis** (pagal Europark Germany, 2008)

Veiklų sritys	Vertinimo kriterijai
Parko valdymo principai	Teisinis steigimo pagrindas Apsaugos tikslai Svarbiausi planavimo principai Specialistų kompetencija Nuosavybės teisės Parkų teritorijos ribos ir forma
Biologinės įvairovės apsauga	Natūralių teritorijų plotai Natūralios buveinės Tarptautinės ir nacionalinės svarbos buveinių buvimas Ekologinių koridorių tarp svarbiausių ekosistemų buvimas Rūšių apsauga ir valdymas
Parko veiklų organizavimas	Organizacinė administracijos struktūra Darbuotojų kvalifikacija Teritorijos priežiūros sistema Personalo valdymas Finansų valdymas Patarėjų tarybos buvimas
Teritorijų tvarkymas	Gamtotvarkos planų rengimas Renatūralizacijos vykdymas Kraštovaizdžio tvarkymas Teritorijos zonavimas Lankytojų srautų valdymas Darnaus vystymosi principų taikymas Tvarkymo veiklų vertinimas Nacionalinių parkų integravimas į regioną
Bendradarbiavimas ir partnerystė	Partnerių bendradarbiavimo sutarčių buvimas Darbuotojų integravimas į įvairias darbo grupes ir tinklus Savanorių buvimas ir jų įtraukimas į veiklas
Komunikavimas	Komunikavimo aktyvumas Komunikavimo turinys Komunikavimo struktūra
Švietimas	Švietimo strategijų buvimas Švietimo renginių ir mokymų organizavimas Lankytojų gidų buvimas
Patirties gamtosaugoje ir rekreacijoje skleidimas	Gamtosaugos patirties skleidimo būdai Lankytojų infrastruktūros plėtra

Veiklų sritys	Vertinimo kriterijai
Stebėseną ir moksliniai tyrimai	Mokslinių tyrimų koordinavimas Svarbiausi moksliniai tyrimai Stebėsenos programų įgyvendinimas Tyrimų ir stebėsenos dokumentavimas
Dalyvavimas regioninėje plėtroje	Parkų įvaizdžio kūrimas regioninėje erdvėje Parkų vaidmens didinimas regioninėje plėtroje Dalyvavimas darnioje regioninėje plėtroje

21 lentelė. **Veiklų, kriterijų ir standartų ryšio pavyzdys**
(Europark Germany, 2008)

Veiklų sritys	Kriterijai	Standartai
Parkų valdymo principai	Parkų planavimo principai	<ul style="list-style-type: none"> ● Parkų apsaugos tikslai tinkamai inkorporuoti į planavimo procesą ● Parkų ir gretimų teritorijų tvarkymo planavimo elementai įtraukti į regioninius ir teritorijų planus ● Šalies ir regioniniuose planuose nacionaliniai parkai išskirti kaip prioritetingos gamtos apsaugos zonos ● Šalies ir regionų planų elementai įtraukti į parkų planus ● Planuojant gretutines parkų teritorijas atsižvelgiama į jų apsaugos reikalavimus
Teritorijų tvarkymas	Gamtotvarkos planų rengimas	<ul style="list-style-type: none"> ● Parkų apsaugos tikslai tinkamai įtraukti į gamtotvarkos planus ● Planas apima visas veiklų sritis ● Nustatytos plano tvarkymo strategijos, atitinkančios specifinius parkų uždavinius ● Parkų veiklų planavimas paremtas tvarkymo strategijomis ● Planas teisiškai patvirtintas ir privalomas vykdyti ● Plane nustatyti atskirų uždavinių įgyvendinimo vertinimo rodikliai ● Plane numatyta tvarkymo veiklų stebėsenos sistema ● Nustatyta plano peržiūros ir atnaujinimo tvarka

Šis vertinimo metodas savo apimtimi yra priskiriamas prie detaliojo vertinimo, tačiau turi daug savianalizės bruožų. Pirmiausia administracijos darbuotojai renka duomenis ir pildo klausimynus – tai būdinga savi-analizei. Jų darbas nėra peržiūrimas ar tikrinamas. Pagal tai, kad dalinį vertinimą atlieka patys parko darbuotojai, jis galėtų būti priskiriamas ir

savianalizei. *Stiprieji vertinimo aspektai* yra šie: aiškūs ir detalūs kriterijai, kriterijus atitinkantys standartai, išsamiai parengtas ir įvairias veiklos sritis apimantis klausimynas, visų parkų administracijos darbuotojų įtraukimas ir aktyvus tarpusavio bendradarbiavimas pildant klausimynus, didelė išorės ekspertų parama. Kadangi klausimynas yra apimantis įvairias veiklų sritis, darbuotojai turi pildydami klausimyną bendrauti tarpusavyje, o tai juos sutelkia ir skatina komandinį darbą. Svarbu ir tai, kad parengiamos parko valdymo optimizavimo ir jo efektyvumo didinimo rekomendacijos. *Silpnieji vertinimo aspektai* yra tai, kad neįtraukiami suinteresuotieji asmenys, kurių nacionaliniuose parkuose yra daug, o vertinime dalyvauja parkų administracijų darbuotojai ir kviestiniai vertintojai, vertinimas reikalauja daug laiko ir didelių išteklių.

Šis vertinimo metodas pasižymi detalumu, apima labai plačias veiklas, kurioms tinkamai parinkti kriterijai bei su jais susiję standartai. Be to, nors ir retai, taikomi pokyčių rodikliai. Metodas pasižymi tuo, kad įvertinamas ne tik valdymo efektyvumas, bet ir parengiamos gairės dėl parko valdymo optimizavimo.

5.6.3.2. Saugomų teritorijų valdymo efektyvumo vertinimas įgyvendinant mokslo projektus

Didžiąją dalį saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimo veiklų atlieka įvairios tarptautinės ar nacionalinės (regioninės) aplinkosaugos organizacijos. Tačiau įgyvendinama ir mokslinių projektų, kurių tikslas – atlikti saugomų teritorijų valdymo efektyvumo vertinimą. Vieną iš pirmųjų mokslinių projektų įgyvendino Australijos Kvinslando universitetas (Pressey et al., 2002), o vėliau kelis projektus – Austrijos, Švedijos ir Vokietijos universitetai (Schrader, 2006; Schultz, 2009; Stoll-Kleemann, Welp, 2008; Svajda, 2009). Šie universitetai atliko socialinius tyrimus ir įvertino daugelio šalių saugomų teritorijų valdymo efektyvumą.

Greisvaldo ir Humboldto universitetų konsorciumas projektą įgyvendino 2004–2009 m. 78 šalyse – nagrinėjo 213 biosferos rezervatų veiklas (tai sudarė 42 proc. tuo laikotarpiu pasaulio biosferos rezervatų), 9 atliko detalią analizę (Stoll-Kleemann, Welp, 2008). Tyrimo tikslas buvo išnagrinėti biosferos rezervatų valdymą (angl. *global go-*

vernance), jų tvarkymo pasiekimus ir nesėkmes, norint pagerinti jų valdymą (administravimą, teritorijų tvarkymą ir apsaugą) pasauliniu lygmeniu. Tyrimo metu buvo nagrinėjamos biosferos rezervatų įvairių veiklų ataskaitos, publikacijos valdymo aspektais, atliekamos apklausos (respondentai – saugomų teritorijų darbuotojai, mokslininkai, nevyriausybinių organizacijų atstovai). 9 biosferos rezervatuose buvo atlikti socialiniai tyrimai.

Klausimynas susidėjo iš 5 elementų (informacija apie darbuotojų veiklas, informacija apie biosferos rezervatą, teritorijos administravimas, teritorijos tvarkymas, rezervato būklė ir pokyčiai, rezervato valdymo perspektyvos) – iš viso 27 klausimai valdymo aspektais. *Vertinimo stiprieji aspektai* yra tai, kad tyrimas atliktas pasauliniu mastu, apimant teritorijų administravimą, tvarkymą bei įvairias gamtos saugos veiklas. Įvairūs valdymo aspektai buvo palyginti ekonomiškai išsivysčiusiose ir besivystančiose šalyse, dėl to tyrimas parodė svarbiausius veiksnius, lemiančius efektyvų ir veiksmingą biosferos rezervatų valdymą, taip pat svarbiausias grėsmes pasauliniu lygmeniu. *Silpnieji vertinimo aspektai* yra tai, kad absoliuti dauguma vertinimų buvo atlikti apklausų būdu, nebuvo sukurta specifinė vertinimo metodika, naudoti įvairių metodikų elementai.

5.6.4. Tvarkymo veiklų patikra

5.6.4.1. Saugomų teritorijų tvarkymo įvertinimas Europos diplomu

Nuo 1965 m. Europos Tarybos nutarimu sukurta specialistų grupė pradėjo vertinti saugomų teritorijų tvarkymo ir apsaugos aspektus ir už pasiekimus saugomai teritorijai suteikia Europos diplomą (IUCN, 1994b; Stolton et al., 2008). Tai pirmas saugomų teritorijų tvarkymo ir apsaugos veiklų vertinimas Europoje ir pasaulyje. Pradiniai vertinimo principai ir kriterijai neatitiko dabartinių vertinimo metodų, tačiau tai buvo didelis indėlis į saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimą. Pirmieji vertinimo kriterijai buvo patvirtinami Europos Tarybos rezoliucija (1973), o vėlesniais metais juos papildydavo ir pataisydavo atskiromis

rezoliucijomis. Tačiau ir naujieji kriterijai dar ne nevisiškai atitinka bendruosius saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimo principus, bet yra taikytini, nes suteiktas diplomatas yra svarbiausios Europos institucijos įvertinimas, turintis svarbią reikšmę politiniu lygmeniu ir visuomenėje. Paskutiniai vertinimo kriterijai yra patvirtinti Europos Tarybos rezoliucija CM/ResDip2008 (Stolton et al., 2008; The Council of Europe, 2008). Europos diplomatas yra suteikiamas 5 metams ir gali būti pratęsimas dar 5 metams.

Europos diplomo saugomų teritorijų vertinimo ir suteikimo tikslai yra:

- įvertinti geriausiai tvarkomas biologinės, geologinės ir kraštovaizdžio įvairovės apsaugos aspektais saugomas teritorijas;
- skatinti saugomų teritorijų tinkamą tvarkymą ir apsaugą.

Europos diplomatas yra suteikiamas, jeigu atskiros saugomos teritorijos tvarkymas ir apsauga atitinka keliamus reikalavimus. Atskirų šalių vyriausybės institucijos parenka saugomą teritoriją, kuri geriausiai gali atitikti diplomui keliamus reikalavimus. Tam tikslui užpildomi specialūs klausimynai ir pateikiami Europos Tarybos Berno konvencijos vykdomajam komitetui, kuris suformuoja specialistų (vertintojų) grupę. Vertintojai įvertina pateiktus klausimynus ir nuvykę į saugomą teritoriją atlieka patikrą, kaip efektyviai ir veiksmingai saugoma teritorija tvarkoma, kokie yra apsaugos rezultatai, ar tvarkoma teritorija atitinka diplomui gauti keliamus reikalavimus. Vertinimo procese dalyvauja tik kviestiniai specialistai, o saugomų teritorijų darbuotojai ar kiti suinteresuoti asmenys yra tik vertinimo proceso dalyviai. Gauti vertinimo rezultatai teikiami Berno konvencijos vykdomajam komitetui, kuris atrenka ir teikia Europos Tarybai patvirtinti tinkamą diplomui gauti saugomą teritoriją. *Stiprieji vertinimo aspektai* yra nepriklausomas vertinimas, aukštas Europos diplomo prestižas tarptautiniu mastu. Tai skatina saugomų teritorijų administracijas siekti gerų tvarkymo ir apsaugos rezultatų bei pasiekimų, tai yra visapusiškas teritorijų apsaugos ir tvarkymo vertinimas. Svarbu, kad saugomų teritorijų administracijos, siekdamos diplomo, deda pastangas tinkamiau tvarkyti ir vykdyti tarptautinius reikalavimus atitinkančią apsaugą. *Silpnieji aspektai* – menkai įtraukiami saugomų teritorijų darbuotojai ir suinteresuotieji asmenys, ganėtinai bendri vertinimo kriterijai, daugiau siekiant vertinti apsaugos, o ne tvarkymo efektyvumo vertinimo

aspektus. Be to, vertinimas neapima įvairių valdymo aspektų, o tik konkrečių teritorijų tvarkymą ir apsaugą. Šis vertinimas yra tipinė patikra, kai vertina atvykę ekspertai, dėl to sunkiau nustatyti įvairius tvarkymo aspektus, nei intensyvaus proceso metu, kai dalyvauja saugomų teritorijų darbuotojai ir suinteresuotieji asmenys, dėl to silpnieji tvarkymo ir apsaugos aspektai gali būti nenustatyti.

5.6.4.2. *PAN parks asociacijos saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimas ir sertifikavimas*

Saugomų teritorijų tinklo asociacija (angl. *PAN parks – Protected Areas Network*) vertina tų saugomų teritorijų tvarkymą, kurios atitinka šios asociacijos saugomoms teritorijoms nustatytus principus ir kokybės standartus (PAN Parks, 2008a,b). Nustatyti specialūs saugomų teritorijų standartai (pvz., minimalus teritorijos dydis, užtikrinantis natūralių ekosistemų funkcionavimą, nedidelis išorinės aplinkos poveikis teritorijai, tinkamas tvarkymas, darnios turizmo plėtros galimybės, suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas tvarkant teritorijas ir t. t.). Juos atitinkančios teritorijos gali būti sertifikuojamos kaip *PAN parks* asociacijos tinklui priskiriamos teritorijos. *PAN parks* asociacija yra visuomeninis saugomų teritorijų tinklas Europoje, tačiau ne vienintelis, taikantis saugomų teritorijų tvarkymo vertinimą jam priklausančiose saugomose teritorijose. Sukurta vertinimo metodika ir vadovas (PAN parks, 2008a,b), pagal kuriuos atliekama patikra. Tai kviestinių specialistų (trečiųjų šalių) vertinimas. Sukurta vertinimo metodika buvo taikyta 10 saugomų teritorijų (8 Europos šalyse), o vėliau ją imta taikyti plačiau. *PAN parks* asociacijos vertinimas yra paremtas IUCN-WCPA vertinimo sistema, taip pat Pasaulio gamtos fondo (WWF) vertinimo praktika, tačiau yra detalizuota ir patikslinta. Vertinimas apima ne tik saugomų teritorijų gamtotvarkos veiklas, bet ir turizmo srautų valdymą, darnią turizmo plėtrą teritorijoje ir gretimose apylinkėse, suinteresuotųjų asmenų ir vietos bendruomenių dalyvavimą tvarkymo veiklose. Tvarkant saugomas teritorijas daug dėmesio skiriama turizmo plėtrai, tačiau daugelis gamtosaugininkų turizmo plėtrą vertina kaip grėsmę saugomoms teritorijoms. Dėl to *PAN parks* asociacija siekia suderinti

turizmo plėtrą ir gamtos apsaugą, o tai pozityvus procesas. Vertinimo tikslai yra šie:

- sukurti tinkamai tvarkomų saugomų teritorijų tinklą;
- pagerinti teritorijų tvarkymą, atsižvelgiant į adaptyvaus tvarkymo principus;
- sukurti gerai tvarkomų teritorijų standartus;
- padidinti susidomėjimą natūraliomis teritorijomis ir jų tvarkymu.

Igyvendinant tikslus siekiama sukurti ilgalaikę ir tvarią teritorijų tvarkymo sistemą, į ją įtraukiant vietos bendruomenes ir kitus suinteresuotuosius asmenis, skatinti kurti didesnio ploto santykinai natūralias teritorijas, plėtoti turizmą jose ir apylinkėse, propaguoti gamtos paveldo apsaugą. Tikslams pasiekti nustatomi tvarkymo prioritetai, grėsmės ir galimybės, veiklų peržiūra ir jų tikslinimas.

Atlikus vertinimus ir nustčius atitiktis reikalavimams, saugomos teritorijos yra sertifikuojamos. Pirmieji saugomų teritorijų sertifikavimai atlikti 2002 m. Sertifikuojama vadovaujantis vertinimo metodika ir nustatyta tvarka, kaip reikia kreiptis dėl vertinimo (PAN parks, 2008a,b).

PAN parks asociacijos standartai yra nukreipti į ilgalaikią teritorijų apsaugą, tvarkymą ir darnaus turizmo plėtrą. Jie yra pagrįsti šiais 5 principais:

- 1) teritorija turi pasižymėti didele gamtos verte, apsauga yra prioritetinis tikslas, svarbi tarptautiniu mastu ir yra pakankamo dydžio, kad išsaugotų gamtos vertybes;
- 2) efektyvi teritorijos gamtotvarka ir apsauga;
- 3) efektyviai valdomi lankytojų srautai, derinant su gamtos išsaugojimu;
- 4) teritorijoje yra išplėtotas darnus turizmas;
- 5) teritorija tvarkoma bendradarbiaujant su suinteresuotaisiais asmenimis (bendruomenėmis, verslo įmonėmis, nevyriausybinėmis organizacijomis ir pan.).

Saugomų teritorijų administracijos, atitinkančios asociacijos keliamus reikalavimus (tvarkymo kokybės standartus, tvarkymo principus ir kriterijus), pateikia paraišką atlikti patikrą (PAN parks, 2008a,b). Atsakingas darbuotojas peržiūri paraišką ir, jei atitinka pirminius reikalavimus, pateikia vertinimo vadovui. Vadovo sudaryta grupė nuvyksta į saugomą teritoriją atlikti patikrą. Atliekant patikrą vertinami ir suinteresuotieji as-

menys, dalyvaujantys tvarkant saugomas teritorijas. Iš parengtos ataskaitos sprendžiama, ar saugoma teritorija atitinka nustatytus reikalavimus ir ar galima suteikti asociacijos sertifikatą. Suteikus sertifikatą saugomos teritorijos yra stebimos ir atliekama kasmetinė veiklų stebėseną. Patikra kartojama po 5 metų. Svarbūs vertinimo aspektai – ar valstybinės institucijos ir saugomos teritorijos administracija ir suinteresuotieji asmenys prisiima ilgalaikius tvarkymo įsipareigojimus, atitinkančius kokybės standartus. Ilgalaikis standartų laikymasis užtikrina tvarų teritorijų tvarkymą – to asociacija ir siekia.

Saugomoms teritorijoms tvarkyti nustatyti vertinimo kriterijai ir rodikliai, kurie yra susiję su IUCN-WCPA vertinimo sistema, t. y. apima kontekstą, planavimą, indėlį, procesą, rezultatus ir pasiekimus. Vertinimo kriterijai apima ir teritorijų būklės, grėsmių, tikslų, institucinių ir teisinių aspektų, ir teritorijų suprojektavimo ar stebėsenos vertinimus. Taigi vertinimas apima ir patį tvarkymo procesą, ir atskirų veiklų įgyvendinimą bei jų poveikį.

Vertinimo dalyviai yra trys: *PAN parks* asociacija, nepriklausomi vertintojai ir saugomų teritorijų administracijos. Taigi vertinimas yra įgyvendinimas, kai saugomų teritorijų administracija (*vertinimo iniciatorius*) kreipiasi į *PAN parks* asociaciją (*vertinimo užsakovą*) dėl sertifikavimo suteikimo ar tvarkymo vertinimo. Užsakovas organizuoja nepriklausomų ekspertų grupę (*vertinimo vykdytojus*) ir ši atlieka nepriklausomą trečios šalies vertinimą – patikrą. Trečioji šalis įgaliojama atlikti vertinimą, kurį atliekant nedalyvauja nei iniciatorius, nei užsakovas.

Nepriklausomi auditoriai vertina ir tvarkymo procesą, ir tvarkymo poveikį. Atliekant tvarkymo efektyvumo vertinimą, ypač greituosius vertinimus, dažniausiai nagrinėjamas tvarkymo procesas. Kur kas rečiau atliekami abu vertinimai (procesas, poveikis). Ši patikra susilaukia kritikos, nes trečiosios šalies poveikio vertinimas nedalyvaujant procese saugomų teritorijų darbuotojams gali būti vienašališkas. Daug paprasčiau vertinti nedalyvaujant saugomų teritorijų darbuotojams. Trečiųjų šalių vertinimas tiesiogiai nedalyvaujant saugomų teritorijų administracijų darbuotojams, suinteresuotiesiems asmenims bei poveikio vertinimas yra šios patikros *silpnasis aspektas*. Autoriaus ir kitų vertintojų nuomone, toks trečiųjų šalių vertinimas yra galimas tik vertinant tvarkymo procesą.

są, o ne jo poveikį. *Stiprusis patikros aspektas* yra tai, kad vertinimas yra nešališkas ir menkai veikiamas saugomų teritorijų administracijų ar jų valdančių institucijų darbuotojų. Patikra yra rečiau taikomas vertinimo metodas, įvairių autorių ji traktuojama skirtingai – vieni įžiūri daugiau teigiamų aspektų, kiti neigiamų (Stolton et al., 2008).

5.6.5. Savianalizės taikymas atliekant vertinimus

5.6.5.1. Vokietijos gamtos parkų kokybės vertinimas

Vokietijos gamtos parkų asociacija yra parengusi metodiką, pagal kurią parkai savanoriškai gali įvertinti tvarkymo efektyvumą. Vertinimą atlieka pačių parkų darbuotojai pagal parengtą metodiką (Koster et al., 2008, 2006). Tai leidžia patiems parkų darbuotojams išnagrinti savo atliekamas veiklas ir jas įvertinti, taip pat numatyti veiksmus joms gerinti. Šiuo metu Vokietijoje yra apie 100 gamtos parkų (šiek tiek panašių į Lietuvos regioninius parkus), kurių apsaugos ir tvarkymo veiklos turi didelę įtaką išsaugant gamtos vertybes, be to, parkuose išplėtotą rekreacija bei turizmas, juose daug lankytojų. Gamtos išsaugojimas yra derinamas su lankytojų srautų valdymu ir dėl to tinkamas tvarkymo veiklų įgyvendinimas yra svarbus elementas. Vertinimo metodika buvo parengta atsižvelgiant į Vokietijos federalinio gamtos apsaugos įstatymo nuorodas bei parkų steigimo tikslus. Dėl to vertinimo tikslas yra nustatyti, ar atskirų parkų valdymas atitinka keliamus įstatymo ir parkų steigimo tikslus. Vertinimo uždaviniai yra šie:

- pagerinti parkų valdymą atsižvelgiant į esamas stiprybes, galimybes, grėsmes ir silpnybes;
- nustatyti faktus, turinčius įtakos galimybėms pagerinti parkų valdymą;
- padidinti visuomenės susidomėjimą parkais;
- sulaukti visuomenės, politikų ir verslo partnerių palaikymo.

Pirmajame etape darbuotojai apibendrina esamus duomenis ir atliekamas veiklas. Antrajame etape naudojamas klausimynas iš 87 klausimų ir vykdomas atliekamų veiklų vertinimas pagal temas, numatytas Vokietijos federaliniame gamtos apsaugos įstatyme:

- parkų valdymas ir administravimas;

- gamtos ir kraštovaizdžio apsauga;
- rekreacija ir darnus turizmas;
- švietimas aplinkosaugos klausimais ir bendravimas su visuomene;
- darni regiono plėtra.

Vokietijos parkų asociacija (VDN) iniciavo vertinimo metodikos parengimą. Metodiką rengė ekspertų grupė iš įvairių organizacijų. Vertinimo kriterijai buvo išbandyti 13 parkų ir patobulinius pradėti taikyti ir kituose parkuose. Atliekant vertinimą naudojamas parengtas klausimynas, kurį užpildo parkų darbuotojai. Klausimyno rezultatus apibendrina ir įvertina nepriklausomi ekspertai, atstovaujantys asociacijai. Surinkus minimalų balų skaičių parkas įvertinamas kaip atitinkantis parkų kokybės kriterijus ir jam suteikiamas diplomą 5 metams.

Šis savianalitinis vertinimas turi daug bendrų bruožų su kitais anksčiau išvardytais vertinimais, tačiau skiriasi tuo, kad yra atliekamas pačių parkų darbuotojų. Pažymėtina, kad vertinama tik kontekstas, indėlis ir planavimas, nevertinami veiklų rezultatai ir pasiekimai. Be to, į savianalizę neįtraukiami suinteresuotieji asmenys, o tai yra *silpnieji savianalizės aspektai*. Prie silpnųjų aspektų priskiriama ir tai, kad nevertinama saugomų teritorijų valdymo politika bei teisės aktų įgyvendinimo užtikrinimas. *Stiprieji vertinimo aspektai* – savianalizei reikia nedaug išteklių: vertinimas atliekamas pačių darbuotojų, dėl to sutaupoma lėšų ir laiko. Papildomi ištekliai yra reikalingi išorės ekspertams, kurie apmoko darbuotojus bei apibendrina rezultatus. Prie stipriųjų aspektų galima priskirti ir tai, kad vertinama ne tik apsauga ir tvarkymas, bet tai daroma remiantis darnių rekreacijos ir turizmo vystymu bei regionų plėtros aspektais.

5.6.6. Kiti vertinimo metodai

Be anksčiau išnagrinėtų saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimo metodų, įvairios organizacijos taiko ir pačių organizacijų sukurtas, ir IUCN-WCPA ar įvairių kitų organizacijų adaptuotas metodikas. F. Leveringtonas, S. Stoltonas ir kt. studijose apie Pasaulio ir Europos saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimą išanalizavo keletą metodikų, kurios taikomos tik atskirose šalyse (Leverington et al., 2010b; Stolton et al., 2008). Saugomų teritorijų tvarkymo kokybės vertinimas,

atsižvelgiant į aplinkosaugos vadybos sistemas pagal tarptautinius ISO 14001 standartus, buvo atliktas keliuose Italijos nacionaliniuose parkuose ir Kanarų salose Ispanijoje. Saugomų teritorijų valdymo vertinimas darnaus vystymosi kontekste buvo atliktas kai kuriose Ispanijos saugomose teritorijose. Abi šios vertinimo kryptys turi panašumų, nes vertinamas ne tik saugomos teritorijos valdymas, bet ir jo sąsajos su aplinkos kokybe, gretimų teritorijų plėtra bei įtraukiami suinteresuotieji asmenys.

Saugomų teritorijų valdymo vertinimas darnaus vystymosi kontekste. Saugomų teritorijų valdymo vertinimas darnaus vystymosi kontekste buvo atliktas kai kuriuose Italijos ir Ispanijos nacionaliniuose parkuose ir kitose saugomose teritorijose (Leverington ir kt., 2010b; Stolton et al., 2008). Analizei buvo pritaikyta IUCN-WCPA vertinimo schema, tačiau buvo panaudoti darnaus vystymosi rodikliai, atsižvelgiamą į regioninės plėtros aspektus. Ispanijoje biosferos rezervato vertinimą atliko Oviedo universitetas pagal sutartį su regionine aplinkos ministerija, o Italijoje kelių nacionalinių parkų – universitetų konsorciumas, remiamas Aplinkos ministerijos. Italijoje vertinimas buvo atliekamas taip pat taikant ISO 14001 standartų ir Aplinkosaugos vadybos ir audito schemos (EMAS) principus, todėl jis trumpai aptariamas kitame poskyryje. Visais atvejais vertinimai buvo atlikti pagal mokslinius projektus, naudojant ir nacionalinius, ir MAB-UNESCO darnumo rodiklius.

Ispanijos parkų vertinimas. Nors Ispanijoje parengti ir taikomi darnumo rodikliai pritaikyti gamtos parkams, tačiau buvo naudojami ir MAB-UNESCO darnumo rodikliai. Šiuo atveju jie buvo sugrupuoti į dvi grupes: tiesiogiai su parkų tvarkymu susiję ir tiesiogiai su parkų tvarkymu nesusiję, bet apimantys socialinį ekonominį kontekstą rodikliai. Buvo nustatyti kiekvieno rodiklio kriterijai, pagal kuriuos ir buvo vertinami saugomų teritorijų valdymo pokyčiai. Rodiklių kriterijai buvo parengti atsižvelgiant į saugomų teritorijų steigimo tikslus ir nacionalinius teisės aktus, saugomų teritorijų vertybes, valdymo procesą ir galimą riziką, Buveinių direktyvos reikalavimus dėl *Natura 2000* tvarkymo, Ispanijos saugomų teritorijų darbo programą bei MAB-UNESCO darnumo rodiklius. Kitaip nei plačiai taikomų vertinimo metodikų, atliekant šį vertinimą buvo nagrinėjami veiklų stebėsenos rezultatai ir gamtos, ir socialinių ekonominių pokyčių aspektais, duomenų rinkimo ir valdymo klausimai,

parkų administravimas, suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas valdymo procese. Taigi išskirtinis šio vertinimo bruožas tas, kad parkų valdymas vertinamas ne tik pagal efektyvumą, bet ir pagal darnumą socialiniame ekonominiame ir regioninės plėtros kontekste. *Stiprieji vertinimo aspektai* yra kompleksiškas valdymo pažangos ir pokyčių vertinimas, darnumo rodiklių integravimas į IUCN- WCPA schemą, išsamių parkų valdymo tobulinimo rekomendacijų parengimas, kompleksinis požiūris į parkų valdymą. *Silpnieji vertinimo aspektai* – reikalingi aukštos kvalifikacijos specialistai, ne visi parkų administracijos darbuotojai yra pajėgūs dalyvauti vertinimo procese, suinteresuotieji asmenys menkai įtraukiami į vertinimo procesą (nes reikalingos specialios žinios), vertinimas užima daug laiko, būtina, kad vadovautų aukštos kvalifikacijos ekspertai, būtų išsamiai apmokomi parkų administracijų darbuotojai.

Saugomų teritorijų valdymo efektyvumo vertinimas taikant aplinkosaugos vadybos sistemų principus. Saugomų teritorijų vertinimas taikant aplinkosaugos vadybos sistemų principus skiriasi nuo plačiai taikomų metodikų. Vertinimas apima ir parkų valdymo aspektus socialiniame ekonominiame kontekste, ir gamtos apsaugos aspektus, ir nustatant saugomų teritorijų vaidmenį mažinant žmogaus veiklų poveikį aplinkai. Tai originalus ir kompleksinis požiūris į saugomų teritorijų valdymą. Remiantis minėtais principais buvo atlikti keli vertinimai, iš jų du taikant skirtingas metodikas Italijoje.

Saugomų teritorijų stebėseną ir vertinimas. Šiuo metodu vertinimas buvo atliekamas keliuose Italijos nacionaliniuose parkuose darnaus vystymosi kontekste ir taikant ISO 14001 standartų bei Aplinkosaugos vadybos ir audito schemas (EMAS) principus. Jo tikslas buvo išnagrinėti, stebėti veiklų pažangą ir įvertinti valdymo efektyvumą taikant darnaus vystymosi rodiklius bei ISO 14001 serijos standartų ir Aplinkosaugos vadybos ir audito schemas (EMAS) principus. Rodikliai buvo nustatomi pagal šiuos kriterijus: duomenų prieinamumas, galimybė kiekybiškai įvertinti, reprezentatyvumas, mokslinis tinkamumas, galimybė juos panaudoti atliekant kitus vertinimus. Vertinimo metodikoje buvo sėkmingai suderinti IUCN-WCPA schemas elementai ir darnumo rodikliai, kurių yra 70. Lentelėje pateikiamas šių elementų ir rodiklių suderinimo fragmentas (Leverington ir kt., 2010b).

22 lentelė. IUCN-WCPA vertinimo schemas elementų ir darnumo rodiklių suderinamumo fragmentas (Leverington ir kt., 2010b).

IUCN – WCPA elementas	Aplinkos rodikliai	Ekonominiai rodikliai	Socialiniai rodikliai	Valdymo rodikliai
Kontekstas	Biologiniai išteklių Augalų ir gyvūnų rūšių gausa Grėsmės augalijai ir gyvūnijai Buveinių fragmentacija Ekologinių jungčių (koridorių) buvimas ir t. t.	Žemės ūkio poveikis aplinkai Lankytojų intensyvumas Atliekų kiekis Vietinės energijos šaltinių naudojimas Kelių infrastruktūra	Gyventojų skaičiaus kitimas Gyventojų tankumas Gyventojų užimtumas Gyvenimo kokybė	Ekologinių procesų valdymas Teritorijos projektavimas Teritorijų planavimas

Stiprieji vertinimo aspektai yra gausios informacinės medžiagos analizė, galimybė įvertinti saugomas teritorijas plačiame kontekste, tai, kad taikomi duomenys įvertinami kiekybiškai, didelė plataus konteksto rodiklių gausa. *Silpnieji vertinimo aspektai* – daug laiko ir kvalifikuotų žmoniškųjų išteklių reikalaujanti metodika, sunku pritaikyti darnumo rodiklius konkrečiai teritorijai. Ši metodika išsiskiria iš tradicinių vertinimo metodikų tuo, kad vertinama platesniame kontekste (t. y. socialiniame, ekonominiame, regioninės plėtros). Metodikos gali būti taikomos tik atskiroms saugomoms teritorijoms vertinti, tačiau netinkamos saugomų teritorijų sistemoms vertinti. Kadangi metodika yra sukurta neseniai, neatmetama galimybė, kad ji bus pradėta plačiau taikyti ir patobulinta taps tinkama sistemoms vertinti.

Italijos parkų kokybės vertinimas. Italijos naujų technologijų, energetikos ir aplinkos agentūra parengė metodiką ir atliko kai kurių nacionalinių parkų valdymo kokybės vertinimą (Naviglio, 2003). Šis saugomų teritorijų vertinimas yra panašus į ankstesnį pavyzdį tuo, kad yra taikomos aplinkosaugos vadybos sistemos (AVS). Remiantis ISO 14001 standartais sukuriami individualūs parkų standartai ir, bendradarbiaujant su vietos partneriais, EMAS principais įdiegiamos aplinkosaugos vadybos

sistemos. AVS padeda gerinti aplinkos kokybę ir taikyti darnios plėtros principus parkų teritorijose. Įdiegti AVS teritorijose daug sunkiau nei įmonėse pirmiausia dėl to, kad parkų veiklos yra labai plačios ir kompleksiškos. Be to, saugomose teritorijose jos diegiamos retai. AVS įdiegiamos trimis etapais: pirminė analizė, AVS įdiegimas, AVS įgyvendinimas. Pirminės analizės metu atliekami šie veiksmai:

- įvertinami ir ankstesnių parkų teritorijos veiklų duomenys;
- nustatomi teisiniai reikalavimai;
- atliekama administracinė analizė;
- įvertinamos parko ir gretimų teritorijų veiklos;
- nustatomi aplinkosaugos aspektai, susiję su parko veiklomis;
- nustatomos pažeidžiamos ir jautrios zonos parko teritorijoje;
- įvertinimas aplinkosaugos aspektų reikšmingumas.

Vertinami šie elementai: parko teritorijos charakteristika, teisinis kontekstas, administravimas,

teritorijos tvarkymas, aplinkosaugos aspektai, atskirų parko zonų pažeidžiamumas, aplinkosaugos aspektų reikšmingumas. Atliekant šį vertinimą daug dėmesio skiriama aplinkosaugos aspektams: taršos emisijai, teritorijos taršai, energijos sunaudojimui, atliekų tvarkymui ir t. t.

Įdiegus AVS parkas sertifikuojamas kaip atitinkantis aplinkosaugos kokybės reikalavimus. Vertinimas išsiskiria ne tik savita metodika, kurioje beveik netaikoma IUCN-WCPA vertinimo schema, bet ir individualių rodiklių taikymu kiekvienai saugomai teritorijai. *Stiprieji vertinimo aspektai* yra individualių kiekvienos saugomos teritorijos vertinimo rodiklių ir kriterijų sukūrimas, aplinkosaugos aspektų nagrinėjimas ir jų taikymas. *Silpnieji vertinimo aspektai* – per mažai dėmesio skiriama tam, kad būtų įgyvendinti parkų steigimo tikslai, parkų administravimas siejamas su įmonių veiklomis, individualių rodiklių taikymas reikalauja daugiau išteklių.

Kanarų salų saugomų teritorijų vertinimas. Ši vertinimo metodika įdomi tuo, kad turi skirtingų kitų metodikų elementų. Atliekant vertinimą taikomi ir ISO 14001 standartai, ir gamtotvarkos planai, ir tvarkymo veiklų vertinimas (Leverington et al., 2010b). Vertinimą organizuoja Tenerifės salos savivaldos administracijos aplinkosaugos departamentas, jame dalyvauja ir kviestiniai, ir tos pačios organizacijos ekspertai. Jis yra

atliekamas 3 lygmenimis. Pirmuoju lygmeniu vertinamas atskirų saugomų teritorijų gamtotvarkos įgyvendinimas. Jo metu įvertinama plano įgyvendinimo pažanga, sunkumai ir pastangos tobulinti planą, jeigu jo įgyvendinti nepavyktų. Antruoju lygmeniu vertinama saugomų teritorijų metinė programa, apimanti daugiau nei 40 saugomų teritorijų Kanarų salose. Vertinamos ir atskiros, ir Kanarų salų saugomų teritorijų sistema, kaip įgyvendinami gamtotvarkos ir kiti planai, įvairios kitos veiklos. Pirmuoju ir antruoju lygmenimis laikomasi IUCN-WCPA vertinimo schemas (kontekstas, planavimas, indėlis, rezultatai), bet daugiausia dėmesio skiriama tam, kad būtų sėkmingai įgyvendinti įvairūs planai, panaudojami ištekliai, atsižvelgiama į poreikius, t. y. daugiau gamtosaugos ir rekreacinės veiklos. Trečiajame etape taikomi kokybės kriterijai, susiję su ISO 14001, ISO 9001 standartais ir EMAS, panašiai kaip tai buvo aprašyta Italijos parkų atvejais. Vertinant taikomi sukurti saugomų teritorijų valdymo kokybės kriterijai ir veiksmingumo rodikliai. Šiuo atveju vertinamas parkų veiklų veiksmingumas, atlikimo kokybė ir kiekybė. Be to, daugiau vertinamas sistemos efektyvumas, pvz., lyginamas išteklių panaudojimas sistemoje, veiklų veiksmingumas, vienodų administracinių procedūrų taikymas visoje saugomų teritorijų sistemoje. Šiuo lygmeniu vertinamas procesas ir rezultatai.

Visuose etapuose vertinamas planavimo procesas, teisinė kontrolė, apsauga, teritorijų tvarkymas (ir darbuotojų pastangomis, ir atliekant viešuosius darbus). Vertinamos veiklos buvo sugrupuotos į tris grupes: 1) teritorijų apsauga, tvarkymas ir gamtos išteklių naudojimas, 2) rekreacinė ir švietėjiška veiklos, 3) vietinė plėtra (viešieji darbai, paslaugos vietos bendruomenėms, vietos bendruomenių dalyvavimas tvarkant teritorijas ir pan.). Buvo nustatyti kiekvienos veiklų grupės vertinimo rodikliai (23 lentelė).

23 lentelė. **Planavimo rodiklių sudarymo pavyzdys** (Leverington at al., 2010b)

Veiklų grupės	Planavimo rodikliai
Teritorijų apsauga, tvarkymas ir gamtos išteklių naudojimas	Gamtosaugai skirto ir bendro biudžeto santykis
	Investuotų lėšų ir gamtosaugos požiūriu sutvarkytos teritorijos plotas (ha)

Veiklų grupės	Planavimo rodikliai
Rekreacinės ir švietimo veiklos	Rekreacijai skirto ir bendro biudžeto santykis
	Švietimui skirto ir bendro biudžeto santykis
	Investuotų lėšų ir rekreaciniu požiūriu sutvarkytos teritorijos plotas (ha)
	Investuotų lėšų ir lankytojų skaičius per metus
Vietinė plėtra	Viešųjų darbų indėlio į gamtosauką ir suplanuoto biudžeto indėlio į gamtosauką santykis
	Investuota lėšų į teritorijų tvarkymą ir sutvarkytas atliekant viešuosius darbus plotas (ha)
	Sukurta naujų darbo vietų saugomoje teritorijoje atliekant viešuosius darbus

Kanarų salų saugomų teritorijų valdymo efektyvumo vertinimo metodika išsiskiria iš kitų tuo, kad taikomi įvairių metodikų elementai. Be to, ji yra gana išsami ir sudėtinga, tad pagal apimtį gali būti prilyginama detaliam vertinimui, tačiau dėl labai lokalaus taikymo nepriskiriama pavyzdiniam detaliam vertinimui. Sunku būtų prognozuoti, kaip ši metodika galėtų būti taikoma kitose šalyse ar regionuose. *Stiprieji vertinimo aspektai* yra tai, kad vertinimas atliekamas trimis lygmenimis: gamtotvarkos plano įgyvendinimas, saugomų teritorijų metų programos įgyvendinimas, kokybės kriterijų ir veiksmingumo rodiklių taikymas valdant parką. Centralizuotas vertinimas leidžia įvertinti ir atskiras saugomas teritorijas, ir visą sistemą, o pasitelkus kviestinių ir tos pačios organizacijos ekspertų vertinimą galima atlikti objektyviau. *Silpnieji vertinimo aspektai* – centralizuotas vietos valdžios administracijos vadovavimas, silpnas suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į vertinimo procesą, nepakankamas dėmesys ekologiškai teritorijos būklei. Metodika yra testuota vietoje, t. y. Kanarų salose, dėl to gali būti ne visai tinkamai įvertinama saugomų teritorijų sistema. Metodika, nors ir turinti trūkumų, bus naudinga vertinant saugomas teritorijas platesniame kontekste.

5.6.7. Atskirų šalių atliktų vertinimų apžvalga

Saugomų teritorijų valdymo efektyvumas buvo ir yra taikomas įvairiose šalyse. Didesnė vertinimo metodikų dalis yra pagrįstos IUCN-WCPA

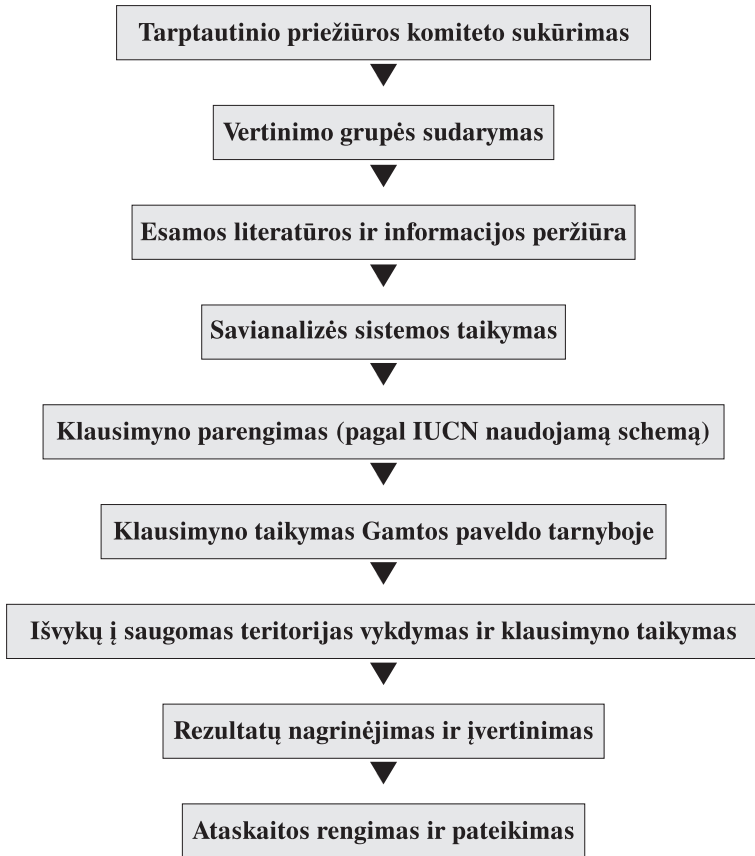
vertinimo sistema. Atskirų šalių ar organizacijų parengtos metodikos turi specifinių elementų: vienose šalyse daugiau vyrauja minėta tarptautinė vertinimo sistema, kitose – didesnis nuosavas indėlis. Be minėtų ankstesniuose poskyriuose vertinimų, jų buvo atlikta Didžiojoje Britanijoje, Prancūzijoje, Olandijoje, Suomijoje, Švedijoje ir kitose šalyse. Vertinimas buvo atliktas ir Lietuvoje. Šiame poskyryje trumpai apžvelgiama kelių šalių vertinimo patirtis.

5.6.7.1. Suomijos saugomų teritorijų efektyvumo vertinimas

Suomijos saugomų teritorijų sistema yra viena iš veiksmingiausiai ir efektyviausiai valdomų Europoje. Saugomų teritorijų sistema yra aiški ir atitinkanti IUCN tvarkymo kategorijas. Suomijoje yra priimta nemažai teisės aktų ir strateginių dokumentų, leidžiančių saugomų teritorijų šiuolaikišką valdymą. Vis dėlto buvo nutarta bendromis tarptautinėmis ir nacionalinėmis pajėgomis įvertinti saugomų teritorijų sistemą ir atskiras teritorijas (nacionalinius parkus). 2004 m. Gamtos paveldo tarnyba organizavo saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimą. Tam įgaliojimus suteikė *Metsähallitus*, jungtinis Aplinkos ministerijos, Žemės ūkio ir miškų ministerijos, Miškų tarnybos ir Gamtos paveldo tarnybos organas (minėtų organizacijų direktorių taryba), koordinuojantis saugomų teritorijų valdymo, gamtos išteklių apsaugos ir naudojimo veiklas (Gilligan et al., 2005). Didžiąją saugomų teritorijų dalį valstybės nuosavybės žemėse valdo (veiklas koordinuoja) Gamtos paveldo tarnyba. Vertinimo objektas buvo šalies saugomų teritorijų sistema, kurią sudaro nacionalinių parkų, rezervatų bei kitų saugomų teritorijų, įsteigtų pagal įvairias programas (pelkių, žolinės augalijos turtingų miškų, pilkojo ruonio apsaugos ir kt. draustinių) ir valstybinėje, ir privačioje žemėse, tinklas. Be to, buvo vertinamos ir atskiros saugomos teritorijos. Suomijoje, kitaip nei Lietuvoje, yra daug draustinių, kurie įsteigti konkrečiu tikslu – išsaugoti atskiras retas ir nykstančias rūšis arba jų bendrijas bei buveines. Daliai saugomų teritorijų suteikti tarptautinių saugomų teritorijų statusai: *Natura 2000*, Ramsaro vietovės, biosferos rezervatai ir pan. Detaliai buvo vertinta 70 iš apie 500 esančių saugomų teritorijų.

Vertinimas buvo atliekamas pagal Biologinės įvairovės konvencijos *Saugomų teritorijų programą*, IUCN-WCPA vertinimo sistemą bei WWF

rekomenduojamą metodiką (RAPPAM), kurios buvo pritaikytos Suomijos sąlygoms. Vertinimą koordinavo tarptautinis priežiūros komitetas, sudarytas iš svarbiausių Suomijos aplinkosaugos institucijų ir IUCN atstovų. Vertintojų grupė buvo sudaryta iš specialistų, turinčių saugomų teritorijų tvarkymo patirties, ypač *Natura 2000* vietovių, biologinės įvairovės programų įgyvendinimo srityse, nevyriausybinių organizacijų ir vietos specialistų. 6 mėnesius trukęs vertinimo procesas buvo vykdomas 12 paveiksle pateikta seka (Gilligan et al., 2005).



12 pav. Suomijos saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimo eiga (Gilligan et al., 2005)

Vertinimas pradėtas sudarius priežiūros komitetą ir darbo grupę. Iš pradžių buvo nagrinėjama visa prieinama informacija. Saugomų teritorijų darbuotojams buvo parengtas savianalizės klausimynas, pagrįstas Greitojo saugomų teritorijų tvarkymo ir prioritetų nustatymo metodika (RAPPAM). Be kabinetinio darbo, buvo rengiamos išvykos į saugomas teritorijas ir tikslinami iškilę klausimai, susipažįstama su praktiniais tvarkymo klausimais.

Vertinimo rezultatai, išvados ir rekomendacijos buvo pateiktos ataskaitoje. Vertinimas daugiausia buvo atliekamas pagal Biologinės įvairovės konvencijos Saugomų teritorijų programos tikslus ir uždavinius, taip pat pagal Suomijos reikalavimus. Plačiausiai nagrinėti šie klausimai (pateiktos su jais susijusios rekomendacijos):

- ekosisteminio valdymo principų taikymas – veiklos integruojamos į kitus sektorius, vykdomas kompleksinis tvarkymas, kuriamas saugomų teritorijų ekologinio vientisumas;
- sisteminio planavimo taikymas – rengiamos ir įgyvendinamos nacionalinių strategijų ir programų klimato kaitos problemos, nykstančių rūšių apsauga ir invazinių rūšių valdymo aspektai įtraukiami į planavimo dokumentus;
- vietovių tvarkymo planavimas – strateginiai biologinės įvairovės apsaugos tikslai ir uždaviniai įtraukiami į gamtotvarkos ir kitus planus bei suplanuojami juos atitinkantys veiksmai, tinkamai įvertinamos grėsmės ir rizikos, nustatomi tvarkymo rodikliai;
- apsaugos rezultatų apčiuopiamumas – pasiekiami gera apsaugos būklė: stabilizuojama rūšių gausa, buveinių plotas nemažėja, sumažinamas neigiamas poveikis biologinei įvairovei);
- bendradarbiavimas su vietos bendruomenėmis – pasiekiami geri rezultatai bendradarbiaujant saugomų tvarkymo srityje bei susilpninama neigiama nuostata dėl saugomų teritorijų;
- lankytojų srauto reguliavimas – sumažinamas jų neigiamas poveikis bei padidinamas domėjimasis saugomais objektais;
- adekvatus lėšų naudojimas – lėšos ir kiti ištekliai naudojami efektyviai, tikrinama, ar jų naudojimas atitinka iškeltus tikslus ir uždavinius;

- Suomijos saugomų teritorijų indėlis į pasaulinę saugomų teritorijų sistemą – perteikiama Biologinės įvairovės ir kitų konvencijų bei Natura 2000 įgyvendinimo praktika;
- vertinimo ir stebėsenos sistemos kūrimas – integruojamas vertybių inventorizavimas, stebėseną, ypač Natura 2000 vietovėse, plėtojama rodiklių taikymo praktika.

Be šių klausimų, atlikus analizę buvo pateiktos rekomendacijos saugomų teritorijų politikos ir teisės klausimais. Svarbiausios bendro pobūdžio rekomendacijos buvo šios:

- būtinybė parengti nacionalinį strateginį *Natura 2000* vietovių apsaugos ir tvarkymo planą. Rengiami ir parengti atskirų *Natura 2000* vietovių gamtotvarkos planai turi būti įtraukti į nacionalinį. Aptikta *Natura 2000* vietovių tvarkymo spragų. Suomijoje vėluojama parengti gamtotvarkos planus. Reikėjo parengti kelis šimtus gamtotvarkos planų, o tai nebuvo įmanoma padaryti per gana trumpą laiką (t. y. įsigaliojus *Buveinių direktyvos* reikalavimams).
- reguliariai skelbti informaciją apie saugomų teritorijų būklę, adaptyvų jų tvarkymą ir tvarkymo efektyvumą. Vertintojai šią veiklą tik pasiūlė, tai nebuvo veiklos trūkumas. O leidinys, manoma, prisidėtų prie saugomų teritorijų tvarkymo pagerinimo ir turėtų būti pagrįstas kviestinių specialistų vertinimu. Gamtos paveldo tarnyba priėmė pasiūlymą ir numato leidinį publikuoti kas penkerius metus.

Vertinimo rezultatai buvo aptarti Direktorių tarybos, Aplinkos ministerijos, Gamtos paveldo tarnybos. Svarbiausi vertinimo aspektai ir rekomendacijos buvo publikuotos ir tapo prieinamos specialistams bei visuomenei (Gilligan et al., 2005). Su išsamiais vertinimo rezultatais buvo supažindinti už tvarkymą atsakingi saugomų teritorijų darbuotojai. Dauguma išvadų ir rekomendacijų buvo pripažintos tinkamomis ir galimos įgyvendinti. Vertinimo išvados ir rekomendacijos buvo aptartos visais valdymo lygmenimis: nuo valdymo iki saugomų teritorijų administracijų darbuotojų.

Suomijos saugomų teritorijų efektyvumo vertinimas buvo vienas iš pirmųjų tokio masto vertinimų, atliekamų pagal Biologinės įvairovės konvencijos Saugomų teritorijų programą ir IUCN- WCPA sistemą.

Svarbu ir tai, kad vertinimą inicijavo organizacija, atsakinga už saugomų teritorijų valdymą ir tvarkymą. Daugumos specialistų nuomone, Suomijos vertinimas yra vienas iš geriausių sektinų pavyzdžių pasaulyje (Leve-
rington et al, 2010b; Stolton et al., 2008).

Vertinimas buvo naudingas ne tik Suomijos saugomų teritorijų sistemos organizacijoms, darbuotojams, suinteresuotoms žinyboms, bet ir pa-
tiems vertintojams bei Pasaulio saugomų teritorijų komisijai. Jis atskleidė
IUCN rekomenduojamos naudoti schemas pranašumus ir trūkumus, taikant ją tam tikroje šalyje. Ypač naudinga buvo taikyti sudėtingesnius ir mažiau tirtus vertinimo aspektus. Praktinė vertinimo padėtis yra didelis įnašas į visą vertinimo sistemą. Svarbu ir tai, kad vertinimas buvo atliktas išsivysčiusioje šalyje, nes iki tol vertinimai dažniausiai būdavo atliekami besivystančiose šalyse.

Kadangi atliekant vertinimą buvo taikyta RAPPAM metodika, buvo nustatyti metodikos pranašumai ir trūkumai, kurių analizė prisidės prie jos tobulinimo. Apskritai šios metodikos taikymas buvo naudingas ir gali būti taikomas gamtotvarkos veiklas įgyvendinančių specialistų savianalizei. Projekto laikotarpiu vietovių lankymas buvo naudingas teorinėms prielaidoms pagrįsti. Vertintojai ypač pabrėžė, kad saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo neįmanoma tinkamai įvertinti nesilankant vietovėse.

Projekte dalyvavę vertintojai pažymi, kad jie įgijo patirties, kuri bus perduodama kitiems. Specialistų išsilavinimas buvo skirtingas, todėl kiekvienas jų vertinimo objektą nagrinėjo skirtingai. Atliktas darbas parodė, ką buvo galima daryti kitaip. Pirmas dalykas, ką reikėtų pakeisti ateityje, – parengtus klausimynus būtina pateikti ir gauti juos užpildytus iš anksto, kad būtų galima geriau įvertinti padėtį. Tai turėjo padaryti ir gamtos paveldo tarnyba, ir gamtotvarkos veiklų įgyvendintojai. Taigi vykdomas vertinimas būti labiau sutelktas į veiklų tikslus ir esamas problemas. Kitas svarbus dalykas buvo tai, kad saugomų teritorijų administracijų darbuotojų apklausos turėjo būti atliekamos nedalyvaujant vadovaujančios organizacijos (šiuo atveju be Gamtos paveldo tarnybos) darbuotojams. Taip pat reiktų daugiau dėmesio skirti kitiems suinteresuotiesiems asmenims: žemės savininkams, miškininkystės organizacijoms, medžiotojų ir žvejų organizacijoms. Praktika parodė, kad atliekant vertinimą reikia daugiau laiko skirti išvykoms į teritorijas, o ne vadovaujančioms organizacijoms.

Ypač svarbu, įgyvendinant tokius projektus, kad grupės nariai būtų kvalifikuoti, turėtų praktikos, mokėtų dirbti su žmonėmis, reikšti mintis, o ne laikytusi procedūrų bei ataskaitos formos.

5.6.7.2. *Saugomų teritorijų sistemos vertinimas Katalonijoje (Ispanija)*

Ispanijos saugomų teritorijų sistemos valdymui užtikrinti yra priimta nemažai teisės aktų, parengta programinių dokumentų. Dėl regioninio valdymo ypatumų, saugomų teritorijų valdymas atskiruose regionuose yra skirtingas. Ypač išsiskiria autonominis Katalonijos regionas. Katalonijos saugomų teritorijų sistemos vertinimas buvo atliktas 2002–2003 m. ir tai buvo pirmas tokio pobūdžio vertinimas Europos Sąjungoje (Mallarach, 2006). Katalonijos, kaip autonominio Ispanijos regiono, gamtos išteklių valdymą koordinuoja vietos vyriausybė, dažniausiai Aplinkos ir būsto ministerija. Nors srityje didelis turistų srautas ir gyventojų tankis, išvystyta pramonė, joje yra išlikusi didelė ir vertinga biologinė įvairovė. Saugomų teritorijų sistemą vertinimo metu sudarė 148 saugomos teritorijos, jos užėmė 21 proc. visos teritorijos. Saugomos teritorijos buvo įsteigtos 1953–1993 m., nors didžiausia dalis buvo įsteigta pagal Gamtos vietovių planą (1992), atsižvelgiant į *Buveinių direktyvos* reikalavimus. Vertinimą atliko Katalonijos gamtos istorijos institutas. Buvo atliktas nepriklausomas (t. y. išorės) vertinimas pagal IUCN taikomas rekomendacijas. Veiklą palaikė Aplinkos ir būsto ministerija, dalyvavo nemažai ekspertų iš universitetų. Projektą finansiškai rėmė vietos bankas ir vietos savivaldybė.

Pagrindiniai projekto tikslai buvo įvertinti Katalonijos saugomų teritorijų sistemą visos Ispanijos bei Europos Sąjungos kontekste, įdiegti tarptautinę saugomų teritorijų vertinimo metodologiją šalyje, pagerinti saugomų teritorijų planavimą ir tvarkymą bei informuoti visuomenę apie jų būklę. Projektas neturėjo tikslo nustatyti, ar saugomų teritorijų sistema gali užtikrinti ilgalaikę biologinės įvairovės apsaugą ir ar ji apima Europos kraštovaizdžio konvencijos reikalavimus įtraukti vertingus kraštovaizdžio elementus į esamą sistemą (Mallarach, 2006).

Tokio pobūdžio vertinimas buvo atliekamas pirmą kartą, dėl to reikėjo nemažai laiko tam pasiruošti. Pradžioje buvo surengtas pasitarimas

(2000 m.) dėl IUCN rekomendacijų taikymo ir naudojimo autonominiame regione, vėliau buvo parenkami vertinimo kriterijai, rodikliai ir rengiamas veiklos planas. 2002 m. buvo parengta vertinimo metodologija ir išbandyta septyniuose skirtinguose bandomosiose saugomose teritorijose. Remiantis testavimo rezultatais buvo apmokyta 130 vertintojų, kurie dalyvavo sistemos vertinimo procese. Parengti klausimynai buvo išplatinti visose saugomose teritorijose, pokalbiai buvo vedami ir su gamtotvarkos, ir su kitais specialistais. 2003 m. analizės rezultatai buvo aptarti ir pateikti suinteresuotosioms žinyboms, asmenims bei visuomenei Katalonijos, Ispanijos, Europos Sąjungos ir tarptautiniu lygmenimis.

Ir Ispanijos, ir autonominės provincijos saugomų teritorijų sistema yra artima IUCN sistemai, tačiau turi ir specifinių ypatybių. Katalonijos saugomų teritorijų sistema jungia įvairias saugomas teritorijas, kurios yra suskirstytos į dešimt tipų, atitinkančių IUCN I–V kategorijas. Vertinimo rezultatai parodė, kad apsaugos lygis yra žemas, nes 93,5 proc. visų saugomų teritorijų priklauso V kategorijai (saugomos kraštovaizdžio ar jūros akvatorijos vietovės) ir tik nedidelė dalis teritorijų yra rezervatai ir draustiniai, kurių pagrindinis tikslas – biologinės įvairovės apsauga. Taip pat buvo nustatyta, kad saugomoms teritorijoms keliami reikalavimai nėra tinkamai perkelti į planavimą, išteklių paskirstymą, ekologinio vientisumo kūrimą, ypač nacionalinių parkų, rezervatų, gamtinių draustinių atžvilgiais. Nustatyta, kad didesnei daliai saugomų teritorijų daromas neigiamas įvairių plėtros veiklų poveikis: urbanizacijos, infrastruktūros, žemės ūkio, išteklių gavybos. Didelį poveikį daro ir turizmas, nereguliuojami gaisrai, nelegalus biologinių išteklių naudojimas. Neigiamas poveikis ypač aki-vaizdus nedidelėse teritorijose, įsteigtose konkrečioms rūšims išsaugoti.

Ispanijoje, kaip ir daugelyje šalių, yra opi išteklių problema, ji yra aktuali ir Katalonijoje, ypač stokojama gamtotvarkos specialistų. Iš 148 saugomų teritorijų tik 36 turi gamtotvarkos specialistus ir tik 26 yra parengti gamtotvarkos planai. Kita problema – finansiniai ištekliai ir jų paskirstymas. Nustatyta, kad 71 proc. visų lėšų tenka tik šešioms saugomoms teritorijoms. Taigi neproporcingas lėšų paskirstymas negali užtikrinti efektyvaus teritorijų tvarkymo (Mallarach, 2006).

Vertinimo procese buvo nustatytos teisės dokumentų, teritorijų administracinio valdymo, drausmės ir atsakomybės spragos. Daug kur

nustatyta gamtotvarkos planų ir vykdomų veiksmų neatitikčių, be to, planai nevertinami arba vertinami atmestinais, veiklos nevertinamos arba vertinamos. Didesnioji dalis saugomų teritorijų yra privačiose žemėse, bet ekonominiai svertai (kaip savanoriški susitarimai) yra santykinai menkai išnaudojami. Darbuotojai dažnai nepajėgūs sumažinti daromo poveikio. Vertinant apsaugos ir tvarkymo rezultatus buvo nustatytas ir teigiamas, ir neigiamas arba neutralus poveikis. Dėl minėtų priežasčių daug kur indėlio į vietovių tvarkymą ir gaunamų rezultatų ryšys nenustatytas.

Gauti rezultatai ir parengtos išvados turėjo teigiamą poveikį ir politiniu, ir saugomų teritorijų administracijų lygmeniu. Ir šalyje, ir Katalonijoje nebuvo panašių veiklų vertinimo patirties ir tradicijų. Autonominio regiono vyriausybė nutarė padaryti permainų gamtos saugos valdymo srityje, įkurdama gamtos apsaugos agentūrą. Buvo atsakingai atsižvelgta į saugomų teritorijų planavimo ir tvarkymo tobulinimą ne tik Katalonijoje, bet ir visoje Ispanijoje. Vertinimo metu aptiktos spragos (duomenų rinkimo, planavimo, valdymo, tvarkymo veiksmų įgyvendinimo, suinteresuotųjų asmenų įtraukimo saugomų teritorijų tvarkymą srityse) ir jų šalinimas turi prisidėti prie visos Katalonijos bei Ispanijos saugomų teritorijų sistemos valdymo ir tvarkymo efektyvumo didinimo.

Vertinimo rezultatai buvo įvertinti tarptautiniu mastu ir jie turėjo reikšmės ne tik vietos ir nacionaliniu lygmenimis, bet ir tobulinant IUCN vertinimo sistemą, gaires bei rekomendacijas. paaiškėjo, kaip jas reikia tinkamiau taikyti konkrečioms šalims ar regionams (Stolton et al., 2008). Kadangi buvo apmokyta nemažai saugomų teritorijų ir gamtos saugos specialistų, jų patirtis bus naudinga net tik šalyje, bet ir kituose regionuose. Taigi šio regiono saugomų teritorijų planavimo ir tvarkymo efektyvumo vertinimas yra svarus indėlis į tarptautinę vertinimo praktiką.

5.6.7.3. *Natura 2000 vietovių tvarkymo efektyvumo vertinimas Prancūzijoje*

Prancūzijoje didelė dalis saugomų teritorijų yra regioninio lygmens, o gamtiniai draustiniai dažnai yra valdomi nevyriausybinių, viešųjų ar privačių organizacijų. Regioniniai valdymo aspektai yra būdingi didesnei daliai saugomų teritorijų. Prancūzijoje didžiausią dalį *Natura 2000*

vietovių sudaro gamtiniai draustiniai, todėl numatyti vertinimai buvo 2000–2002 m. vykdomi daugiausia juose (Chiffaut, Michelot, 2002). Įgyvendinamų *Buveinių* ir *Paukščių direktyvų* reikalavimai buvo perkelti į daugelį nacionalinių teisės aktų. Kad direktyvos būtų tinkamai įgyvendintos, buvo parengtas *Natura 2000* vietovių tvarkymo *Bendrasis dokumentas* DACOB (2002), kuriam teisinį statusą suteikia *Aplinkos ir Kaimo plėtros kodai*. Bendrojo dokumento ir vadovo tikslas – padėti tinkamai suformuluoti tvarkymo tikslus ir juos įgyvendinti, norint užtikrinti gerą buveinių ir rūšių apsaugos būklę. Bendrasis dokumentas DACOB apibrėžia *Natura 2000* vietovių steigimą, apsaugos režimą, planavimą, tvarkymą, poveikio vietovėms vertinimą, finansavimo mechanizmus, darnų gamtos išteklių naudojimą, suinteresuotųjų asmenų įtraukimą (pvz., savanoriškų sutarčių sudarymą ir veiklų įgyvendinimą), vietos gyventojų ir saugomų teritorijų atstovų bendradarbiavimą.

Kadangi Prancūzijoje daug saugomų teritorijų valdymo ir tvarkymo klausimų sprendžiama regioniniu ir vietos lygmenimis, *Natura 2000* vietovių tvarkymas priklauso ne tik nuo atliekamų gamtotvarkos veiklų konkrečiose teritorijose, bet ir nuo išorės ir kitų vidaus veiksmų. Prancūzijoje atlikti *Natura 2000* vietovių vertinimo projektai apėmė platesnį kontekstą, nei tai rekomenduoja IUCN-WCPA sistema. Vertinimas apėmė *Natura 2000* vietovių valdymo politikos, steigimo, tvarkymo, socialinius ir ekonominius aspektus. Vertinimai buvo atliekami pagal *Bendrojo dokumento* numatytus *Natura 2000* vietovių reikalavimus. Steigimo bei valdymo politikos vertinimas apėmė šiuos aspektus: atitiktis *Buveinių* ir *Paukščių direktyvų* reikalavimams, suderinamumas su nacionaliniais teisės dokumentais, su kaimo plėtros ir kitų vystymo sektorių politika. Buvo vertinama, kiek teisinis teritorijos statusas (nacionalinis, krašto, vietos draustinis), saugomos teritorijos nuosavybės forma (valstybinė, savivaldybių, privati), asmenų, užsiimančių tvarkymo veikla (valstybinių, regioninių, savivaldos institucijų, privačių organizacijų ar mokslo institucijų bei nevyriausybinių, privačių asmenų samdomų), atsiskaitomybė turi įtakos tvarkymui. Taip pat buvo vertinamas *Natura 2000* vietovių parinkimas ir steigimas (ar buvo laikomasi mokslinių kriterijų, ar buvo naudojami esami duomenys, ar pakankamai įsteigta vietovių), esamų teritorijų inventorizacija (ar jų yra pakankamai ir kokie duomenys kaupiami

apie buveines ir rūšis). Socialiniai ir ekonominiai aspektai vaidina svarbų vaidmenį įgyvendinant *Natura 2000* vietovių tvarkymo reikalavimus. Prancūzijoje vietos bendruomenės ir saugomomis teritorijomis suinteresuotieji asmenys (pvz., medžiotojai, ūkininkai ir kiti žemės savininkai ar naudotojai, žvejai ir pan.) turi didelę įtaką. Dažnai visuomenės poreikiai skiriasi nuo *Natura 2000* vietovių apsaugos ir tvarkymo tikslų – tai ir tradicinės medžioklės apribojimai ar draudimai, ūkininkų ar miško savininkų reikalavimų nevykdymas, vandens lygio reguliavimas ir pan. Dėl to kyla interesų konfliktų, tad jų valdymo aspektams buvo skiriamas atitinkamas dėmesys. Ypač svarbu nustatyti, ar dėl priimamų abiem pusėms palankių sprendimų neblogėja geros apsaugos būklė. Dalyje *Natura 2000* vietovių buvo atliekamas socialinis ir ekonominis vertinimas ar auditas. Buvo nagrinėjami šie klausimai: bendroji vietos bendruomenių socialinė ir ekonominė padėtis vietovėse, žemės nuosavybės formos ir jų poveikis apsaugai, suinteresuotųjų asmenų (medžiotojų, žvejų, ūkininkų, turistų ir kt.) veikla vietovėse, didžiausią poveikį turinčių veiklų lokalizavimas ir jų poveikio masto vietovėms nustatymas, bendrų programų ar projektų tarp suinteresuotųjų asmenų ir saugomų teritorijų buvimas ir jų poveikis vietovėms, suinteresuotųjų asmenų įsitraukimas į savanoriškus susitarimus (pvz., agroaplinkosaugos programas). Buvo parengti vertinimo klausimynai ir atliekamos apklausos vietovėse, atliekama duomenų analizė, pateikiamos išvados ir rekomendacijos, kaip sumažinti įvairių veiklų neigiamą poveikį vietovėms bei skatinti suinteresuotųjų asmenų ir saugomų teritorijų darbuotojų geresnį bendradarbiavimą.

Natura 2000 vietovėse daugiausia dėmesio skiriama vietovių apsaugai ir tvarkymui. Dėl to buvo vertinama, ar pakankama ir kokybiška rūšių ir buveinių inventorizacija ir stebėseną (monitoringas), nes tai yra geros apsaugos būklės kontrolės mechanizmas. Surinkus duomenis apie rūšių ir buveinių pokyčius, galima daryti prielaidas ar išvadas, ar vykdomos veiklos (ir gamtotvarkos, ir ūkio) turi joms poveikį ir ar veiklos atitinka joms keliamus ekologinius reikalavimus, ar užtikrinama gera apsaugos būklė. *Natura 2000* vietovėms tvarkyti skirta nemažai metodinių planų rengimo vadovų (pvz., Valentin-Smith et al. 1998. „Methodological guide for *Natura 2000* management plan“, pagal Michelot, Chiffaut, 2003). Leidžiamos atskiros serijos apie buveines (pvz., šlapynių, miškų tvarkymas ir pan.),

kuriose apibūdinamos tipinės rūšys, aprašomas jų paplitimas, apsaugos reikalavimai, tvarkymo rekomendacijos ir pan. Pagrindiniai apsaugos ir tvarkymo principai yra išdėstyti *Bendrajame dokumente*. Taigi vietovėms tvarkyti užtenka medžiagos, o tai palengvina vertinimo darbus.

Buveinių apsaugos būklė konkrečiose vietovėse buvo vertinama atsižvelgiant į *Buveinių direktyvos* reikalavimus ir buvo taikomi šie kriterijai:

- buveinių paplitimo arealas šalyje ir vietovėje, jų plotas. Atskirai nagrinėjamas paplitimas šalyje, bet ypač daug dėmesio skiriama tam tikros buveinės paplitimui ir užimamam plotui tam tikroje vietovėje. Taip pat atsižvelgiama į istorinį kontekstą, t. y. kaip kito buveinės būklė per žinomą laiko tarpą. Vertinant naudojami ir ankstesni, ir dabartiniai duomenys;
- buveinių struktūra ir funkcionalumas. Vertinti buvo pasirinkti fizinės aplinkos rodikliai (vandens lygis ir kokybė, įvairūs geomorfologiniai ir kiti abiotiniai), augalijos struktūra (augalinė danga, augalijos regeneracijos laipsnis, svetimžemių rūšių buvimas, rodiklių rūšių sudėtis ir pan.), natūralumas, taikomos tvarkymo priemonės, turinčios įtakos buveinių struktūrai ir funkcionalumui. Vertinant atsižvelgiama, ar būtinos tvarkymo priemonės, nes gali būti, kad kai kurios buveinės būna geros apsaugos būklės ir netvarkomos.

Vertinant rūšių apsaugos būklę didžiausias prioritetas skiriamas *Buveinių direktyvos* II priedui ir *Paukščių direktyvos* I priedui. Be to, kaip rodikliai naudojamos šios rūšys:

- vyraujančios rūšys;
- aplinkos būklę parodančios rūšys (angl. *indicator species*);
- kertinės rūšys;
- „skėtinės“ rūšys;
- patrauklios (embleminės, simbolinės) rūšys.

Vertinant rūšių būklę buvo nustatyti šie kriterijai: atskirų aplinkos būklę parodančių rūšių paplitimas vietovėje (taip pat Europoje), šalyje, įvairovė ir gausa (rūšių skaičius, individų skaičius, stebėjimų skaičius, kiek savo gyvenimo ciklo (laiko) rūšys praleidžia toje vietovėje (veisimosi ar migravimo laikotarpiu) ir pan.). Atkreipiamas dėmesys į abejotinus faktus ir esant galimybei jie tikrinami pakartotinai. Nagrinėjami rūšių

gausumo, paplitimo ir buveinių pokyčiai, taip pat rūšių svarba ekosistemoje bei poreikiai: ar tinkamos veisimosi, maitinimosi, poilsio vietos, ar yra ekologinės jungtys (ekologiniai vietos tinklai) tarp įvairių vietovių. Atskirų rūšių apsaugos būklei įvertinti taikomas buveinių tinkamumo indeksas, kuris yra skirtingas rūšims ar jų grupėms, taip pat įvairiais sezonais. Pavyzdžiui, vertinant kurtinio buveines buvo naudojami šie rodikliai: sėkminga augalijos būklė, medžių vainikais užskleistas plotas, medžių rūšies ir amžiaus sudėtis, užaugimas bruknynais, augalijos aukštis, miško aikštelių buvimas ir kt. (Hurstel, 2000; pagal Michelot, Chiffaut, 2003).

Dažnai vertinant naudojami bendrieji rodikliai, tad šiuo atveju atskirų vietovių apsaugos būklei nustatyti buvo naudojami tai vietai tinkami rodikliai. Pavyzdžiui, vertinant Alpių ganyklas daugiausia naudojami šie rodikliai: tipinė augalijos sudėtis ir struktūra, vietos ir svetimžemių rūšių santykis, užaugimas medžiais ir krūmais, natūralūs vietovės elementai. Vertinant kalvotas smiltpieves buvo naudojami šie rodikliai: augalijos sudėtis, santykinis paviršiaus užaugimas žoline augalija, nitrofilinių augalų buvimas (nebuvimas) tipinių augalų rūšių (bendrijų) buvimas, buveinių, įtrauktų į *Direktyvos* I priedą, fragmentų buvimas, rūšių, įtrauktų į II priedą, buvimas. Lagūnų buveinėms vertinti buvo naudojami trys rodikliai ir subrodikliai: hidrologiniai (subrodikliai: baseino funkcionavimas, vandens kokybė ir druskingumas), augalijos (tipiškumas, padengimas), žemėnaudos (žemės naudojimas aplink vietoje), išteklių naudojimo.

Daugiausia dėmesio vertinant *Natura 2000* vietoves buvo skiriama apsaugos prioritetams, tvarkymo tikslams nustatyti bei įgyvendinti. Nagrinėjant prioritetus buvo atsižvelgta, ar jie atitinka *Bendrajame dokumente* iškeltus prioritetus ir šiuos kriterijus:

- rūšių ir buveinių apsaugos būklės atitikimas *Buveinių direktyvos* reikalavimams;
- saugomų buveinių tipiškas, t. y. ar jos atitinka buveinių išskyrimo rodiklius pagal Europos Sąjungos svarbos buveinių metodinius reikalavimus (nacionalinį vadovą);
- saugomų buveinių ir rūšių reprezentatyvumas, t. y. koks buveinių plotas yra saugomas konkrečioje teritorijoje viso šalies ploto atžvilgiu ir kiek rūšių saugoma visos šalies populiacijos atžvilgiu;

- atskirų rūšių išteklių naudojimas, retų rūšių būklė, esamos grėsmės bei veiksniai, ribojantys rūšių paplitimą ir gausumą konkrečioje teritorijoje. Ir saugomų teritorijų steigimo, ir gamtotvarkos planuose iškelti uždaviniai (jeigu jie skiriasi) vertinami šiais aspektais:
- ar uždaviniai atitinka bendrą *Direktyvos* iškeltą tikslą – užtikrinti gerą (tinkamą) apsaugos būklę;
- ar uždaviniai yra tinkamai suformuluoti, kad būtų galima gerai parengti ir įgyvendinti tvarkymo veiksmus;
- ar yra iškelti specifiniai uždaviniai, užtikrinantys buveinių ir rūšių ekologinius poreikius;
- ar yra teikiamas prioritetas tvarkymo veiksmams ir jų eiliškumui (t. y. kokioms buveinėms ir rūšims teikiama tvarkymo pirmenybė).

Atskirų *Natura 2000* vietovių vertinimas buvo atliekamas tokia seka: esamos būklės įvertinimas, buveinių ir rūšių ekologinių poreikių analizė, iškeltų uždavinių ir suplanuotų veiksmų vertinimas, veiklų įgyvendinimo vertinimas, stebėsenos duomenų peržiūra, galutinis atitikties iškeltiems uždaviniams vertinimas ir išvadų bei rekomendacijų teikimas apsaugos ir tvarkymo procesui tobulinti.

Uždavinių vertinimas buvo svarbus aspektas, dėl to buvo analizuojama ne tik kaip jie atitinka *Direktyvos* reikalavimus, bet ir esamą padėtį bei aplinką. Pavyzdžiui, pakeldami vandens lygį užtikriname tinkamas ekologines sąlygas vienai saugomai pagal *Direktyvą* rūšiai, o kitai daromas neigiamas poveikis. Kitas pavyzdys: saugomoje pievoje pradeda plisti saugomos miško buveinės. Jeigu viena buveinė (rūšis) yra prioritetinga, o kita ne, tai atvejis paprastesnis, o jeigu abi vienodo prioriteto? Kyla apsaugos konfliktas, kurį svarbu tinkamai išspręsti. Taigi šiuo atveju vertinama, į ką atsižvelgiama formuluojant uždavinius ir tvarkymo veiksmus. Vertinant uždavinius ir veiksmus Prancūzijoje atsižvelgiama ir į socialinį ir ekonominį kontekstą, nors *Direktyva* reikalauja pirmenybę teikti apsaugai, į tai neatsižvelgiant arba mažai atsižvelgiant. Žmonių veiklos ir biologinės įvairovės apsaugos priklausomybė yra didelė, tad svarbu tinkamai išspręsti konfliktus abiejų suinteresuotųjų šalių naudai.

Vertinimas buvo atliekamas ir platesniame kontekste – kaip pasirenkamos ir įgyvendinamos tvarkymo strategijos. Tvarkymo strategijos

gali būti įvairios – nuo veiklų valdymo iki konkrečių tvarkymo veiklų. Valdymo strategija gali būti suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į tvarkymo veiksmus, pvz., ar tvarkymo veiklas vykdys tik saugomų teritorijų darbuotojai, ar į jas bus įtraukiami suinteresuotieji asmenys (žemės savininkai ir naudotojai), nevyriausybinės ir mokslo organizacijos. Svarbu apsispręsti, ar bus į veiklą įtraukiamos vietos bendruomenės arba iš išorės, ar bus panaudojamos regioninės ir vietos programos, kaip bus sprendžiami konfliktai su suinteresuotaisiais asmenimis ar grupėmis, kaip bus šalinamos socialinės ir ekonominės kliūtys, didinama suinteresuotųjų asmenų motyvacija įsitraukti į tvarkymo veiklas. Nuo to labai priklauso tvarkymo sėkmė, ypač Prancūzijoje. Tvarkymo veiklų strategija buvo nagrinėjama ir buveinių, ir rūšių, ir teritorijos atžvilgiais. Buveinių ir rūšių tvarkymo strategija nukreipta į konkrečius objektus, o vietovių – apima visumą. Kaip jau rašyta, vienu saugomų objektų ekologinių sąlygų pagerinimas gali turėti neigiamą poveikį kitiems, tad teritorijos tvarkymo strategijoje turi būti numatyti visų galimų konfliktų sprendimo būdai. Kilus neišsprendžiamoms problemoms, strategijoje būtina numatyti ir alternatyvius tvarkymo veiksmus, kurie derėtų su *Direktyvos* ir *Bendrojo dokumento* reikalavimais.

Vertinimas buvo vykdomas nuosekliai – nuo tvarkymo uždavinių ir strategijos iki tvarkymo veiksmų. Saugomų teritorijų tvarkomąsias veiklas reglamentuoja *Bendrasis dokumentas* ir *Kaimo plėtros kodas* – jie apima ir gamtotvarkos, ir kitas visuomenės vykdomas veiklas. Atliekami veiksmai ir priemonės turi atitikti saugomų teritorijų steigimo tikslus, taip pat *Buveinių direktyvos* reikalavimus. Todėl dažnai sunku suderinti visuomenės poreikius su saugomų teritorijų steigimo tikslais. Pagal *Bendrajį dokumentą* gamtotvarkos planuose vykdomos veiklos suskirstytos į šias grupes: buveinių ir rūšių tvarkymas, lankytojų srautų valdymas, bendravimo su visuomene ir viešųjų ryšių, organizacinės (priežiūros, kontrolės, ūkinės), administracinio valdymo, mokslo ir stebėsenos.

Daug laiko buvo skiriama svarbiausių buveinių tvarkymo ir rūšių apsaugos priemonių organizavimo veikloms vertinti. Šias veiklas vykdo ir administracijos, valdančios bei prižiūrinčios saugomas teritorijas, ir žemės savininkai, naudotojai, vietos bendruomenės. Su žemės savininkais ir bendruomenėmis sudaromos savanoriškos sutartys. Jos gali

būti vykdomos pagal agroaplinkosaugos ir kitas regionines programas. Sudarius savanoriškas sutartis, prisiimami įsipareigojimai. Savanoriškos sutartys sudaromos ir dėl to, kad tam tikros veiklos nevykdomos (pvz., nekertami seni medžiai, nenaudojamos vandens pakrantės) arba pakeičiamas žemės naudojimas (ariama žemė paverčiama pievomis, miškais). Kaip ir kitose šalyse, mokomos kompensacinės išmokos. Savanoriški susitarimai yra vertinami pagal tai, kokią poveikį jų įgyvendinimas turėjo siekiant saugomų teritorijų tikslų, ar lėšos buvo panaudotos efektyviai ir tinkamai. Taip pat peržiūrimos sutartys: jų turinys, veiklų laikotarpiai, įsipareigojimai.

Gamtotvarkos ir kitas tvarkymo veiklas saugomose teritorijose gali vykdyti ir jų administracijos, ir jas valdančios organizacijos arba jos įgyvendinamos pagal atskiras programas ar projektus bei sutartis. Programos ir projektus gali įgyvendinti organizacijos, kurių pagrindinės veiklos yra vykdomos ne saugomose teritorijose, o kitur (tai tarptautinės organizacijos, mokslo ar visuomeninės organizacijos). Tokių veiklų efektyvumą įvertinti sunkiau nei toje teritorijoje, arti jos vykdomų. Kiekvienu atveju veiklų vertinimas buvo atliekamas vadovaujantis bendraisiais vertinimo principais.

Tvarkymo, ypač gamtotvarkos veiklos, priemonės buvo išsamiai vertinamos pasirinktose vietovėse. Pavyzdžiui, pievų tvarkymo poveikis rūšinei paukščių sudėčiai ir gausai pasirinktame draustinyje buvo nagrinėjamas labai nuodugnai. Atskiri ploteliai buvo vertinami pagal skirtingus tvarkymo būdus, pavyzdžiui, šienavimo (vieną ar du kartus per metus), ganymo (ištikus metus ar atskirais sezonais). Suprantama, atliekant tokį vertinimą remtasi tyrimų ir stebėsenos duomenimis. Toje teritorijoje pievos tvarkomos pagal savanoriškas sutartis, laikantis ne tik bendrų agroaplinkosaugos programą reikalavimų, bet ir šiai teritorijai specifinių. Gamtotvarkos veiksmus galima vertinti, jeigu vykdoma kelerių metų stebėsenos programa, todėl ir buvo vertinamos tik tokios vietovės. Tvarkymo poveikiui nustatyti buvo naudojami tradiciniai klausimynai, pagal kuriuos specialistai nustato galimus poveikius.

Įvairių veiklų poveikiui ir tinkamumui įvertinti buvo taikomi įvairūs klausimynai-lentelės. Pagal jas buvo įvertinta, ar buvo įgyvendintos ir kaip atskiros tvarkymo priemonės. Kitos veiklos, tokios kaip lankyto-

jų valdymas, bendravimas su visuomene ir viešieji ryšiai, organizacinės (priežiūros, kontrolės, ūkinės), administracinis valdymas, yra taip pat svarbios ir turi įtakos įgyvendinant saugomų teritorijų uždavinius, tačiau jos yra ne pirmojo prioriteto. Jos vertintos gana kruopščiai, bet šiame skyrelyje šis vertinimas neaptariamas.

Išsamus *Natura 2000* vietovių vertinimas buvo apibendrintas ir pateiktos apibendrinančios išvados, paremtos minėtaisiais kriterijais ir rodikliais. Tvarkymo uždaviniai ir atliekami veiksmai buvo įvertinti pagal šiuos keturis kriterijus: tinkamumą, suderinamumą (sąsają su kitais uždaviniais), efektyvumą ir veiksmingumą.

Uždavinių tinkamumas buvo vertinimas pagal tai, kaip jie atitinka esamą ES ir šalies gamtosaugos (biologinės įvairovės, saugomų teritorijų) politiką, taip pat teisės ir strateginius dokumentus, tokius kaip *Bendrasis dokumentas*, taip pat kaip atskirų teritorijų tvarkymo uždaviniai atitinka gamtotvarkos planų uždavinius. Uždaviniai vertinami pagal tai, ar jie yra pasiekiami (t. y. galimi įgyvendinti), ar nerealūs (praktiškai sunku juos įgyvendinti), ar tiksliai suformuluoti, dėl ko gali būti sunku įgyvendinti ir vertinti, kas yra pasiekta ir ar galima juos išmatuoti kiekybiškai. Tinkamumui įvertinti reikalingi duomenys apie vietovių būklę, atliekami tyrimai ir stebėseną. Pavyzdžiui, nesant išsamių duomenų apie atskiras saugomas rūšis tvarkymo veiklos gali turėti neigiamą poveikį toms rūšims, kurios yra aptinkamos vietovėje, bet apie jas nėra jokių duomenų.

Uždavinių suderinamumas vertinamas norint nustatyti, kaip jie dera ir kas juos sieja su tarptautinių strateginių dokumentų iškeltais uždaviniais, ES reikalavimais, nacionaliniais uždaviniais, taip pat ir kaip jie dera tarpusavyje. Taip pat vertinama, kaip jie dera su kitų veiklų (ypač vykdomų toje pačioje teritorijoje) uždaviniais.

Uždavinių ir atliekamų veiksmų efektyvumas buvo vertinamas konkrečiose vietovėse pagal tai, kaip gamtotvarkos plane suplanuoti veiksmai buvo įgyvendinami pagal esamus išteklius, laiką ir koks buvo pasiektas rezultatas.

Uždavinių ir veiklų veiksmingumas buvo vertinamas pagal tai, kaip taikomomis priemonėmis bei laiko atžvilgiu yra pasiekiami rezultatai. Šiuo atveju daug dėmesio skiriama tam, kad būtų operatyviai atliekamos

veiklos, pašalinami trikdžiai, sprendžiami konfliktai. Kitaip tariant, kaip per trumpą laiko tarpą, pasitelkus esamus išteklius, pasiekiami norimi rezultatai.

Šis vertinimas skiriasi nuo kitų vertinimų Europoje tuo, kad didesni ištekliai buvo skiriami vertinimui *in situ*, o ne analizuojant dokumentus (Stolton et al., 2008). Taigi *Natura 2000* vietovių, esančių gamtiniuose draustiniuose, atitikties ir efektyvumo vertinimas buvo atliekami pačiose vietovėse. Įgyvendinant aptariamą projektą nebuvo atliekamas saugomų teritorijų sistemos (šiuo atveju gamtos draustinių) vertinimas, kaip tai buvo daroma aprašytu Suomijos atveju. Prancūzijoje dažniausiai buvo apsiribota atskirų vietovių ir jų gamtotvarkos bei su jomis susijusių veiklų vertinimais. Išvados ir rekomendacijos prisidėjo prie *Natura 2000* vietovių tvarkymo įgyvendinimo šalyje bei atskirose vietovėse, tarp jų ir tose, kur vertinimas nebuvo atliekamas. Šis vertinimas buvo teigiamai įvertintas Europos Komisijos.

5.6.7.4. Saugomų teritorijų valdymo efektyvumo vertinimo praktika Lietuvoje

Lietuvos saugomų teritorijų valdymo efektyvumo vertinimas apžvelgiamas keliais aspektais. Pirmiausia išnagrinėjamas teisinis vertinimo reglamentavimas, vėliau saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimo praktika ir padaryta pažanga bei Lietuvos saugomų teritorijų direktijų veiklų efektyvumo didinimo vertinimas. Pirminiai šio tyrimo rezultatai yra aptarti anksčiau (Mierauskas, 2010a). Lietuvos saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimas yra tipiškas vertinimas pagal RAPPAM metodiką. O administracijų veiklų efektyvumo bei galimų būdų tobulinti valdymą vertinimas ir yra atliktas nesiremiant esamomis metodikomis. Saugomų teritorijų administravimo tobulinimo aspektai yra nagrinėjami taikant įvairias metodikas, skirtas visai sistemai vertinti. Dėl to šio vertinimo negalima laikyti metodiškai tinkamai atliktu.

Saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimo teisiniai aspektai. Saugomų teritorijų valdymo efektyvumo vertinimo praktika Lietuvoje yra nauja, tačiau teisės aktuose tai yra įteisinta gana seniai. Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatyme (2001) teritorijų

tvarkymo efektyvumo vertinimas nėra numatytas, tačiau tai nustatyta Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarime Nr. 709 „Dėl saugomų teritorijų planavimo dokumentų rengimo ir tvirtinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (Žin., 2004). Apraše yra apibrėžiamas tvarkymo efektyvumo vertinimas kaip supaprastintas gamtosaugos audito procesas, per kurį vertinami tik gamtotvarkos plane nustatyti tikslai, uždaviniai, tvarkymo ir apsaugos priemonės ir tinkamas jų įgyvendinimas. Jame numatyta galimybė atlikti saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimą. 48 straipsnyje konstatuojama, kad „gamtotvarkos planų parengimo ir įgyvendinimo tinkamumui, tvarkymo efektyvumui nustatyti gali būti atliekamas gamtosauginis auditas arba tvarkymo efektyvumo vertinimas. Gamtosauginis auditas arba tvarkymo efektyvumo vertinimas atliekamas įgyvendinant gamtotvarkos planus“. Šiuo atveju gamtosaugos auditas arba tvarkymo efektyvumo vertinimas gali būti atliekamas tvarkymo veikloms įvertinti, t. y. kaip veiklos yra įgyvendinamos pagal parengtus gamtotvarkos planus. Tačiau atlikti gamtotvarkos planų atitikties iškeltiems saugomų teritorijų tikslams ir uždaviniams įgyvendinti tinkamumo vertinimą, taip pat ir tvarkymo adaptyvumo taikymą nenumatyta. 50 straipsnyje numatyti atvejai, kada gamtosaugos auditas privalo būti atliekamas: teritorijoje yra gamtotvarkos planų prioritetinių objektų, auditas reikalauja finansavimą suteikusi institucijai, tvarkymo darbai kainuoja daugiau nei 300 tūkst. litų, planuojama tvarkyti valstybinį ar biosferos rezervatą bei jo dalį. 52 straipsnyje nustatyta, kad gamtotvarkos plano rengėjai negali atlikti audito, taip pat numatyta, kurios organizacijos gali užsakyti atlikti gamtosaugos auditą ar tvarkymo efektyvumo vertinimą. Apraše Aplinkos ministerija įpareigota nustatyti gamtosaugos audito ir tvarkymo efektyvumo vertinimo tvarką bei vykdytojų kvalifikacijos reikalavimus.

Lietuvos saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimo praktikos apžvalga. Saugomų teritorijų efektyvumo vertinimo teisinis pagrindas Lietuvoje yra nustatytas, tačiau procedūros nenumatytos. Vertinimas buvo atliktas 2004–2005 m. įgyvendinant *Phare* projektą „Valstybės saugomų teritorijų tarnybos institucijų gebėjimų stiprinimas ir valdymo modernizavimas“ (Ahokump ir kt., 2006). Vertinimą atliko tarptautinis konsorciumas: Suomijos valstybinė gamtosaugos agentūra (Metsahalli-

tus), Lietuvos žemės ūkio universitetas, konsultacinės firmos COWI SA ir Savcor Indufor. Taikyta „Greitojo saugomų teritorijų tvarkymo ir prioritetų nustatymo metodika – RAPPAM“ (Ervin, 2003), kuri yra parengta IUCN-WCPA vertinimo sistema. Vertinimas buvo atliktas ir sisteminiu, ir atskirų saugomų teritorijų lygmenimis. Vertinimas vyko dviem etapais: iš saugomų teritorijų administracijų buvo surinkta reikiama informacija ir parengiamas klausimynas. Pagal RAPPAM metodiką klausimynas buvo sudarytas atsižvelgiant į Lietuvos specifiką, įtraukiant kraštovaizdžio vertinimo aspektus. Klausimynai buvo išsiųsti 190 respondentų (saugomų teritorijų direktoriams, savivaldos institucijoms, miškų urėdijoms, regioniniams aplinkos apsaugos departamentams, apskričių viršininkų administracijoms, ministerijoms ir valstybinėms institucijoms, moksliniams institutams ir nevyriausybinėms organizacijoms. Respondentai esamą būklę vertino pagal 4 balų sistemą: bloga, patenkinama, gera, labai gera. Jų darbuotojai, dalyvaujantys vertinant atskiras saugomas teritorijas, buvo apmokomi seminaruose.

Pagrindiniai vertinimo tikslai – 1) atlikti institucinių ir administracinių trūkumų analizę ir įvertinti saugomų teritorijų išsaugojimo ir tvarkymo poreikius; 2) įvertinti tvarkymo efektyvumą remiantis tarptautinėmis gairėmis, kad būtų galima nustatyti Lietuvos saugomų teritorijų direktorių pasiekimus ir saugomų teritorijų sistemos problemas.

Uždaviniai:

1. Įvertinti, kaip saugomų teritorijų sistema įgyvendina jai iškeltus uždavinius bioįvairovės, kraštovaizdžio ir kultūros paveldo vertybių apsaugos srityje;
2. Įvertinti, kaip saugomų teritorijų sistema įgyvendina jai iškeltus socialinius uždavinius sukurti darnią gyvenamąją aplinką (socialiniais-ekonominiais aspektais) ir palankias žmonių gyvenimo sąlygas, kaip visuomenė supranta saugomas vertybes ir kaip jomis gali naudotis;
3. Įvertinti, kaip ES buveinių ir Paukščių direktyvų reikalavimai yra įtraukti į saugomų teritorijų tvarkymą.

Igyvendinant projektą buvo siekiama, kad jo rezultatais būtų galima pasinaudoti tobulinant saugomų teritorijų tvarkymą šiose srityse:

- nustatant saugomų teritorijų apsaugos ir tvarkymo prioritetus;
- veiksmingiau ir skaidriau planuojant saugomas teritorijas;
- sukuriant ir įgyvendinant efektyvesnę saugomų teritorijų tvarkymo procesą;
- tinkamiau įgyvendinant Buveinių ir Paukščių direktyvas;
- tobulinant saugomų teritorijų valdymo atskaitomybę ir skaidrumą;
- didinant visuomenės sąmoningumą tvarkant saugomų teritorijų ir išteklių valdymą, jos paramą ir aktyvumą;
- skatinant naudoti kasdienės vertinimo priemones ir metodus.

Vertinimo rezultatai, išvados ir rekomendacijos buvo apsvaistytos su Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos prie Aplinkos ministerijos, saugomų teritorijų tarnybos darbuotojais bei suinteresuotaisiais asmenimis. Projekto rezultatai yra publikuoti ir prieinami visuomenei (Ahokumpu ir kt., 2006).

Lietuvos saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimo išvadų progreso analizė. Atliktas vertinimas nustatė saugomų teritorijų valdymo spragas ir sisteminiu, ir atskirų saugomų teritorijų lygmenimis. Buvo suformuluotos išvados ir pateiktos rekomendacijos dėl valdymo tobulinimo, pažymėti teigiami valdymo aspektai, kurie galėtų būti naudingi tobulinant kitų šalių valdymo sistemas. Projekto „*Valstybės saugomų teritorijų tarnybos institucijų gebėjimų stiprinimas ir valdymo modernizavimas*“ (Ahokump et al., 2006) vertinimo išvados ir rekomendacijos apėmė šias temas: naujas saugomų teritorijų vizijas, tikslų ir pagrindinių uždavinių apibrėžimą, vidaus organizacijos ir darbo metodų stiprinimą, bendradarbiavimo ir ryšių tobulinimą, biologinės įvairovės išsaugojimo gerinimą, aiškių rodiklių rinkinio saugomų teritorijų valdymo procese taikymą. Remiantis minėta projekto ataskaita galima apibendrinti pagrindines vertinimo išvadas ir apžvelgti pasiektą pažangą 2006–2009 m. (24 lentelė). Pažanga buvo vertinama išnagrinėjus saugomų teritorijų veiklą ataskaitas (VSTT, 2009–2006). Įvertinta taip: pažangos nėra, pažanga nežymi, pažanga pasiekta iš dalies, pažanga pasiekta (išvada įgyvendinta).

24 lentelė. Pažanga remiantis pagrindinėmis vertinimo išvadomis
 2004–2009 m. (Mieras, 2010a)

Apibendrintos išvados	Išvadų įgyvendinimas	Pažangos apibūdinimas
Saugomų teritorijų vizija nesukurta, valdymo strategija neparengta	Pažangos nėra	<i>Saugomų teritorijų strategija neparengta, aiškios vizijos nėra. Nėra parengtos saugomų teritorijų plėtros koncepcijos</i>
Menkas suinteresuotųjų žinybų (pagrindinių partnerių) supratimas apie saugomų teritorijų vykdomas veiklas ir perspektyvas	Pažanga nežymi	<i>Jungtinės parkų tarybos yra neaktyvios, suinteresuoti partneriai menkai domisi parkų valdymo problemomis, o daugiau išteklių ir teritorijos naudojimu. Menkas ST administracijų indėlis, kad partnerių suinteresuotumas būtų didesnis ir veiklos būtų skaidresnės, prienamesnės visuomenei. Rekreacijos skatinimas nėra priemonė veiklų skaidrumui didinti</i>
Neužtikrinamas visų lygių darbuotojų dalyvavimas visame saugomų teritorijų tvarkymo procese	Pažanga pasiekta iš dalies	<i>ST administracijų darbuotojai aktyviai įsitraukia į tvarkymo veiklas, tačiau planavimo procese jų dalyvavimas yra apribotas. Būtina, kad darbuotojai, atliekantys tvarkymo veiklas, aktyviai dalyvautų planavimo procese. Vertinimo laikotarpiu planus rengia konsultacinės organizacijos, o saugomų teritorijų darbuotojai dalyvauja renkant duomenis, bet menkai – planavimo procese.</i>
Nepakankamas darbuotojų darbo našumas ir horizontalus saugomų teritorijų administracijų bendradarbiavimas	Pažanga pasiekta iš dalies	<i>Organizuojama nemažai atskirų saugomų teritorijų darbuotojų pasitarimų, kurių metu keičiamasi patirtimi, tačiau atskirų saugomų teritorijų darbuotojai per mažai bendradarbiauja tarpusavyje. Nerengiami apmokymai darbo našumui didinti.</i>
Saugomų teritorijų daugiavaldiškumas nėra užtikrintas tvirtais ryšiais ir suinteresuotųjų partnerių informacijos keitimusi, saugomų teritorijų administracijos nepakankamai informuoja suinteresuotuosius partnerius ir visuomenę apie atliekamas veiklas	Pažanga nežymi	<i>Suinteresuotųjų institucijų ryšiai yra nepakankami, nededama pastangų jiems pagerinti. Tarpinstitucinio bendravimo problema yra tipiška ne tik ST sistemoje. Trūksta publikacijų apie kasmetines ST veiklas, pavyzdžiui, „Saugomų teritorijų būklė“. Įkurti informaciniai centrai tik supažindina visuomenę su saugomų teritorijų veiklomis, bet nepateikia jų būklės vertinimo</i>

Apibendrintos išvados	Išvadų įgyvendinimas	Pažangos apibūdinimas
Per mažai dėmesio skiriama biologinės įvairovės apsaugai, ypač oficialios duomenų bazės apie saugomas rūšis nebuvimas	Pažanga pasiekta iš dalies	<i>Sukurta saugomų rūšių informacinė duomenų bazė, bet ji neefektyviai išnaudojama, nepakankamas jos teisinis statusas. Neatnaujinta biologinės įvairovės strategija ir veiksmų planas. Skiriami menki ištekliai tvarkymo veikloms ir santykinai dideli – planavimo veikloms</i>
Trūksta teisės aktų, galinčių apsaugoti nykstančias rūšis ir pašalinti esamas grėsmes	Pažanga pasiekta iš dalies	<i>Papildytas saugomų gyvūnų, augalų ir grybų rūšių įstatymas, parengtas saugomų rūšių apsaugos planų rengimo ir šių planų tvirtinimo tvarkos aprašas. Nesant tinkamo duomenų apie saugomas rūšis reglamentavimo, reali saugomų rūšių apsauga yra neefektyvi, nes esami teisiniai dokumentai neapsaugo konkrečių augaviečių ar gyvūnų radviečių</i>
Nepakankamai taikomi aiškūs tvarkymo rodikliai	Pažangos nėra	<i>Nacionaliniai tvarkymo efektyvumo vertinimo rodikliai nesukurti, be to, netaikomi ir esami tarptautiniai rodikliai.</i>

Išnagrinėjus ir apibendrinus projekto išvadas ir atliktą saugomų teritorijų ataskaitų analizę galima teigti, kad per pastaruosius penkerius metus Lietuvos saugomų teritorijų sistemoje įvyko daug esminių pokyčių tvarkymo srityje. Jie priartino prie tarptautinių tvarkymo reikalavimų (Biologinės įvairovės konvencijos Saugomų teritorijų programos, IUCN-WCPA rekomendacijų, *Natura 2000* tvarkymo reikalavimų). Tačiau yra keletas esminių neatitikčių tarptautiniams įsipareigojimams. Visų pirma, Lietuvos saugomų teritorijų sistema pagal Saugomų teritorijų įstatymą ne visiškai atitinka tarptautines kategorijas. Klasifikavimas atitinka IUCN kategorijas tik zonavimo lygmeniu, tai pažymėta ir projekto ataskaitoje (Ahokumpu ir kt., 2006). Saugomų teritorijų tvarkymas yra menkai susietas su regionine plėtra, menkai atsižvelgiama į suinteresuotųjų asmenų, taip pat visuomenės socialinius- ekonominius interesus. Šiuo metu taikomos griežtos apribojamo pobūdžio priemonės, tačiau netaikomos arba menkai taikomos kompensacinės ir skatinimo priemonės.

5.6.7.5. Lietuvos saugomų teritorijų direkčių veiklos efektyvumo didinimo koncepcijos vertinimas

Siekiant nustatyti efektyvesnę saugomų teritorijų valdymą buvo atliktas ankstesniame poskyryje aptartas vertinimas. Saugomų teritorijų valdymo efektyvumo vertinimas nurodė kai kurias Lietuvos saugomų teritorijų valdymo spragas. Atsižvelgiant į padarytas išvadas buvo nutarta, kad Aplinkos ministerija turėtų įvertinti ir patobulinti saugomų teritorijų sistemą ir administravimą. 2009 m. aplinkos ministro įsakymu (2009-04-17, Nr. D1-204) ministerija sudarė darbo grupę dėl saugomų teritorijų direkčių veiklos efektyvumo didinimo (Saugomų teritorijų..., 2009). Darbo grupės tikslas buvo išnagrinėti esamą saugomų teritorijų administravimo sistemą, apsaugos ir tvarkymo bei kontrolės organizavimą, išteklių valdymą ir pateikti efektyviausią administravimo modelį, didinantį veiklų efektyvumą ir mažinantį valdymo išlaidas. Šis vertinimas yra tiesiogiai susijęs su saugomų teritorijų valdymu, todėl nagrinėjamas šiame poskyryje. Darbo grupė išnagrinėjo ne tik esamą saugomų teritorijų administravimo, bet ir viso valdymo kontekstą. Pateiktoje ataskaitoje konstatuojama, kad remiamasi Phare projekto „*Valstybės saugomų teritorijų tarnybos institucijų gebėjimų stiprinimas ir valdymo modernizavimas*“ (Ahokump ir kt., 2006) vertinimo išvadomis ir rekomendacijomis.

Išnagrinėjusi esamą saugomų teritorijų valdymo kontekstą darbo grupė pasiūlė šiuos 4 saugomų teritorijų administracijų pertvarkos variantus (modelius): vidinę pertvarką, dalinį centralizavimą, dalinį regionalizavimą, visišką regionalizavimą. Vidinė pertvarka numatė tik vidinius saugomų teritorijų administravimo pakeitimus, sutaupant valdymo išteklių, tačiau nekeičiant teritorijų tvarkymo principų. Dalinis centralizavimas turėjo apimti dalinę Valstybinės saugomos teritorijų tarnybos ir saugomų teritorijų administracijų struktūrinę pertvarką (centralizuojamas finansų valdymas, viešųjų pirkimų organizavimas), bet, kaip ir esant pirmajam variantui, nebūtų keičiami teritorijų tvarkymo principai. Pasiirkus dalinį regionalizavimą būtų pertvarkoma visų saugomų teritorijų administracijų struktūra, direkcijos sugrupuojamos į 6 regionus ir valdymas perduodamas 5 saugomų teritorijų administracijoms. Šiuo atveju pertvarka turėtų įtakos teritorijų tvarkymui, nes svarbiausieji administ-

racijų specialistai (ekologai, biologai, kraštotvarkininkai, paveldosaugininkai ir pan.) būtų daugiau sutelkti centruose. Visiško regionalizavimo atveju būtų sukuriamos 4–6 regioninės direkcijos, Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcija bei esamų administracijų pagrindu – padaliniai (nacionalinių ir regioninių parkų, rezervatų). Pasirinkus šį modelį būtų daugiau funkcijų perduota regioniniams padaliniais, saugomų teritorijų sistema decentralizuota. Panaši valdymo reforma buvo atlikta Estijoje, Suomijoje, Lenkijoje, o kai kuriose Vakarų Europos valstybių ji yra jau seniai sukurta. Saugomų teritorijų valdymo regionalizavimas yra XXI a. Europoje iššūkis (Mose, Weixlbaumer, 2007). Šiuo atveju teritorijų tvarkymo, stebėsenos, mokslinių tyrimų ištekliai būtų sutelkti keliuose regionuose, kurie būtų pajėgesni spręsti esamas problemas. Šiuo metu teritorijų tvarkymo ištekliai sutelkti valstybinėje saugomų teritorijų tarnyboje, dalis išteklių neproporcingai išdėstyti atskirose administracijose. Esamas didelis saugomų teritorijų centralizuotas valdymas apsunkina teritorijų tvarkymą, neskatina vietinių iniciatyvų ir administracijos darbuotojų, visuomenės bei vietinių bendruomenių bendradarbiavimo. Tai buvo pažymėta minėto Phare projekto ataskaitoje (Ahokump ir kt., 2006).

Darbo grupė, išanalizavusi saugomų teritorijų kontekstą, galimus administravimo variantus, pasiūlė pasirinkti pirmąją direkcijų pertvarkymo variantą – vidinę pertvarką. Šiuo atveju saugomų teritorijų sistemos administravimas ir valdymas nepakito, atlikti tik nežymūs vidiniai pertvarkymai, kurie nedidina saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo. Galima daryti prielaidą, kad šį pasirinkimą lėmė ir tai, jog komisija buvo sudaryta iš asmenų, neturinčių tikslo daryti valdymo pokyčių. Be to, į komisijos sudėtį buvo įtraukta nepakankamai suinteresuotųjų asmenų. Tai ir lėmė išvadas apie pokyčių administravimo sistemoje netikslingumą.

APIBENDRINIMAS

Saugomų teritorijų svarba išsaugant biologinę įvairovę, gamtos, kultūros ir istorijos vertybes yra didelė ir nepaneigiama. Pasaulyje tarptautiniu mastu pripažintos saugomos teritorijos ne tik užima 12,9 proc. bendro žemės ploto, bet jose yra sutelktos svarbiausios vertybės. Be oficialiai tarptautiniu mastu pripažintų saugomų teritorijų, yra daug vietovių, kurios atlieka tą pačią funkciją, kaip ir turinčios įteisintą saugomų teritorijų statusą, dėl to saugomas plotas dar labiau padidėja. Įvairiose šalyse yra skirtingas saugomų teritorijų skaičius ir jų užimamas plotas – jis varijuoja nuo 5 iki 35 proc. Atskiros šalys turi skirtingas saugomų teritorijų sistemas ir jos skirtingai užtikrina vertybių išsaugojimą.

Pasaulinė saugomų teritorijų sistema, pradėjusi formuotis prieš šimtą keturiasdešimt metų, ir dabartiniu laikotarpiu yra dinamiška. Pirmoji pasaulyje 1872 m. JAV įteisinta šiuolaikinė saugoma teritorija – Jeloustono nacionalinis parkas – suteikė dingstį steigti nacionalinius parkus įvairiose šalyse. Pirmieji nacionaliniai parkai buvo steigiami vaizdingo kraštovaizdžio vietovėse ir labiau tarnavo žmonių poreikiams nei gamtosaugos tikslams įgyvendinti. XX a. 3–4 dešimtmečiuose, siekiant išsaugoti gamtos vertybes ateities kartoms, buvo pradėti steigti gamtiniai rezervatai. Juose buvo griežta apsauga ir negalima ar ribojama žmonių veikla, tad jų užimami plotai nevaicino svarbaus vaidmens išsaugant biologinę įvairovę. Dėl to siekiant užtikrinti biologinės įvairovės apsaugą 4-ajame praėjusio šimtmečio dešimtmetyje buvo pasirašyti pirmieji tarptautiniai susitarimai dėl gyvosios gamtos išsaugojimo bei pradėti steigti gamtiniai draustiniai, kurių tikslas buvo išsaugoti retas ir nykstančias rūšis bei jų gyvenamąją aplinką. Po Antrojo pasaulinio karo saugomas teritorijas imta steigti aktyviau, jų buvo steigama ir tarptautiniu, ir nacionaliniu mastu. Daugėjant saugomų teritorijų, didėjo jų įvairovė, todėl atsirado įvairiausių tipų. Vienų mokslininkų ir gamtosaugininkų vertinimu, jų buvo keliasdešimt, kitų – daugiau kaip šimtas. Tai atsitiko dėl skirtingų saugomų teritorijų steigimo ir apsaugos tikslų nustatymo. Dėl to tapo sunku jas valdyti pagal bendrą sistemą, keistis teritorijų tvarkymo patirti-

mi, bendrauti tarptautiniu lygmeniu, atlikti bendrus mokslinius tyrimus. 6–7 dešimtmečiuose pradėta kurti bendrą saugomų teritorijų kategorijų sistemą. Jų buvo sukurta keletas ir joms buvo pritarta įvairiuose tarptautiniuose pasitarimuose, tačiau dėl painių priskyrimo kriterijų bei keliamų reikalavimų įvairios kategorijų sistemos praktikoje nebuvo įdiegtos. 1978 m. Tarptautinė gamtos apsaugos sąjunga buvo pasiūlysi 9 kategorijų sistemą, kuri buvo pradėta taikyti pasauliniu mastu, bet bendra netapo. Tik 1994 m. ta pati sąjunga pasiūlė šešių kategorijų sistemą, kuriai buvo pritarta ir pradėta taikyti pasauliniu mastu. Taip pat buvo suformuluota saugomų teritorijų sąvoka. Kategorijos yra išskiriamos pagal saugomų teritorijų steigimo ir apsaugos tikslus bei tvarkymo principus. Ši saugomų teritorijų kategorijų sistema tapo visuotine pasaulyje ir daugiau nei 60 proc. saugomų teritorijų pasaulyje galima priskirti vienai ar kitai kategorijai. Kitų teritorijų negalima priskirti vienai ar kitai kategorijai dėl to, kad saugomos teritorijos įsteigiamos nekeliant joms apsaugos tikslų ir tvarkymo reikalavimų, jos tik formaliai saugomos. Nenurodyti net konkretūs tų teritorijų saugomi objektai. Lietuvoje taip pat tik dalį saugomų kategorijų galima priskirti vienai ar kitai kategorijai, nes neišskirta nei steigimo ir apsaugos tikslų, nei nustatytų tvarkymo principų.

Nors saugomų teritorijų kategorijų sistema buvo įdiegiama visuotinai, joje nustatyta spragų, kurias tikslinga ištaisyti. Svarbiausia buvo tai, kad saugomų teritorijų valdymas buvo menkai siejamas su naujaisiais viešojo valdymo principais. Saugomų teritorijų valdymas dar buvo pakankamai centralizuotas valstybinių institucijų valdomose arba per daug uždaras ne valstybės valdomose ar privačiose saugomose teritorijose. Suinteresuotieji asmenys nebūdavo įtraukiami į valdymo procesą, o ypač į bendrą sprendimų priėmimą. Taigi saugomų teritorijų tvarkymas yra neefektyvus, nes nepakankamai tinkamai išnaudojami išteklių. Atsižvelgiant į vykstančius pokyčius visuomeniniame gyvenime, Tarptautinės gamtos apsaugos sąjungos surengtame Pasaulio parkų kongrese (2003 m.) buvo priimti nutarimai ir rekomendacijos siūlyti šalims atsižvelgti į suinteresuotųjų asmenų bei visuomenės poreikius juos įtraukti į saugomų teritorijų valdymą. Šios sąjungos Pasaulio saugomų teritorijų komisija parengė papildomus saugomų teritorijų kategorijų sistemos kriterijus ir principus, kurie buvo priimti IV Pasaulio gamtos saugos kongrese (2008 m.). Svarbiausi pokyčiai

– skaidresnis saugomų teritorijų valdymas įtraukiant suinteresuotuosius asmenis į sprendimų priėmimą, jungtinių valdymo organų formavimas ir jų svarbos didinimas, bendrų išteklių panaudojimas tvarkant teritorijas. Pažymėtina, kad nepaisant naujų pokyčių, saugomų teritorijų steigimo, apsaugos ir tvarkymo tikslams viršenybė prieš kitus interesus išlieka. Dėl to atskirų kategorijų saugomų teritorijų steigimo, apsaugos ir tvarkymo tikslų nustatymas lieka svarbiausi kriterijai priskiriant teritorijas vienai ar kitai kategorijai. Taigi saugomų teritorijų kategorijų sistemą papildžius naujais reikalavimais ir naujais viešojo valdymo principais nacionalinės saugomų teritorijų sistemos ir pavienės saugomų teritorijų administracijos efektyviau įgyvendina joms keliamus tarptautinius ir nacionalinius reikalavimus.

Nors šiuolaikinių saugomų teritorijų sistema prasidėjo formuotis prieš šimtą keturiasdešimt metų, pirmieji tarptautiniai susitarimai dėl gyvosios gamtos išsaugojimo ir saugomų teritorijų steigimo buvo pasirašyti praėjus daugiau nei pusei amžiaus. Svarbiausi pirmieji tarptautiniai susitarimai šioje srityje buvo 1933 m. pasirašyta *Afrikos konvencija dėl faunos ir floros apsaugos* bei 1940 m. – *Vakarų pusrutulio konvencija dėl laukinės gamtos išsaugojimo*. Šiuose susitarimuose šalys narės buvo įpareigosios įsteigti saugomas teritorijas gyvajai gamtai išsaugoti – į tai nebuvo atsižvelgta ankstesniais metais steigiant nacionalinius parkus. Pirmąsias tarptautinės svarbos, pasauliniu lygmeniu saugomas teritorijas atskiras šalis įpareigojo steigti *Tarptautinės svarbos šlapynių, ypač vandens ir pelkių paukščių buveinių, apsaugos*, arba *Ramsaro* (1971), ir *Pasaulio kultūros ir gamtos paveldo* (1972) konvencijos. Prie tarptautinių saugomų teritorijų tinklo kūrimo daug prisidėjo JT UNESCO „Žmogus ir biosfera“ programa (1974 m.), pagal kurią buvo steigiami biosferos rezervatai. Steigiant Europoje saugomas teritorijas ir išsaugant gyvąją gamtą svarbų vaidmenį atliko *Berno* arba *Europos laukinės gamtos ir natūralių buveinių apsaugos* konvencija (1979 m.). Vis dėlto svarbiausias tarptautinis susitarimas yra *Biologinės įvairovės konvencija* (1992 m.), kuri iškėlė šalims reikalavimus ne tik saugoti biologinę įvairovę, bet ir steigti tam tikslui saugomas teritorijas bei formuoti šiuolaikišką saugomų teritorijų sistemą. Šalys, pasirašiusios ir ratifikavusios šią konvenciją, aktyviai ištraukė į saugomų teritorijų sistemų formavimą ir naujų tikslinių saugomų

teritorijų steigimą. Atsižvelgdamos į pasaulinį kontekstą Europos Bendrijos priėmė direktyvą „Dėl natūralių buveinių ir laukinės augalijos bei gyvūnijų apsaugos“ (1992 m.), kurios vienas iš tikslų yra sukurti bendrą Europos Sąjungoje saugomų teritorijų tinklą *Natura 2000*. Pažymėtina, kad šis tinklas savo bendrais steigimo, apsaugos tikslais ir principais bei tvarkymo reikalavimais yra išskirtinis pasaulyje.

Nacionalinių saugomų teritorijų steigimas vyksta ir atsižvelgiant į tarptautinius, ir nacionalinius reikalavimus. Tačiau pirminis steigimas yra atliekamas nacionaliniu lygmeniu ir tik vėliau suteikiamas tarptautinis statusas, įtraukiami į tarptautinius registrus. Dėl to nacionalinių saugomų teritorijų tipų įvairovė yra didelė, vienų mokslininkų teigimu, jų yra 140, kitų – 800 atskirų tipų. Be to, kai kuriose šalyse yra skirtingų grupių, vadinamųjų pakopų, saugomų teritorijų. Išskiriamos šios pakopos: nacionaliniais teisės aktais įsteigtos ir saugomos teritorijos; teisės aktais saugomos, bet neturinčios saugomų teritorijų statuso, teritorijos; teritorijos, kurioms teritorijų planavimo dokumentais suteikiamas specialus apsaugos režimas; teritorijos, kuriose sudaromos ilgalaikės sutartys su žemės savininkais dėl veiklų reglamentavimo ir tam tikrų gamtotvarkos priemonių vykdymo, kompensuojant savininkams (naudotojams) patirtus nuostolius. Šių grupių yra skirtingi apsaugos statusai, vienos yra teisiškai įsteigtos kaip saugomos teritorijos, kitų apsauga yra užtikrinama teisės ar planavimo dokumentais, o kitose apsauga ir jų tvarkymas yra vykdomas pagal su valstybinėmis institucijomis sudarytas ilgalaikes sutartis. Pastarųjų vietovių daugėja, nes mažesniais ištekliais galima pasiekti efektyvesnių rezultatų. Dabartiniu metu tarp mokslininkų ir gamtosauugininkų yra paplitusi nuomonė, kad svarbiausia yra ne apsaugos forma, o esami nustatyti ir įgyvendinami apsaugos ir tvarkymo tikslai, kuriems pasiekti naudojamos efektyvios priemonės.

Saugomų teritorijų valdymas yra keturių tipų: valstybinių institucijų, jungtinis, privatus ir vietos bendruomenių. Valstybinis valdymas yra vykdomas ir nacionaliniu, ir regioninių (valstijų, žemių, provincijų) institucijų. Privačias valdo ir viešosios ar privačios organizacijos, ir privatūs asmenys. Vietos bendruomenių valdomos saugomos teritorijos daugiau yra dažnesnės šalyse, kur yra stiprios vietos tautų (indėnų, aborigenų ir pan.) bendruomenės, tačiau jų yra ir Europoje. Dažnai savivaldybių valdomos

teritorijos priskiriamos prie vietos bendruomenių valdomų, bet tose, kur yra stipri regiono savivalda. To negalima taikyti Lietuvai ar kitoms šalims, kur savivaldybėms neatstovauja stiprios bendruomenių tarybos, o tokias saugomas teritorijas valdo savivaldybių administracijos. Dėl to išskiriamas ir penktas tipas – savivaldybių valdomos. Jungtiniu būdu valdymas vyksta, kai yra suformuoti jungtiniai valdymo organai ir juose dalyvauja suinteresuotieji asmenys. Pastarąjį dešimtmetį jungtinis valdymas tampa daug dažnesnis, o valstybinis valdymas yra decentralizuojamas ir į procesą įtarukiama daugiau suinteresuotųjų asmenų, tačiau valdymo kontrolės paketas išlieka valstybės.

Saugomų teritorijų planavimas vyksta skirtingai įvairiose šalyse. Tai labai priklauso nuo teritorijos valdymo tipo, bendro šalies valdymo decentralizavimo. Centralizuotai valdomose saugomose teritorijose sprendimai priimami aukščiausiu hierarchiniu lygmeniu, o jų įgyvendinimas yra paliekamas saugomų teritorijų administracijų darbuotojams, jiems nedalyvaujant ar menkai dalyvaujant planavimo procese. Išsivysčiusiose šalyse strateginiame planavime iš esmės dalyvauja saugomų teritorijų darbuotojai, taip pat suinteresuotieji asmenys. Planų sprendiniai priimami bendru sutarimu, dėl to jų įgyvendinimas yra veiksmingesnis ir efektyvesnis. Daugelyje šalių planuojant gamtotvarką būdinga įtraukti ne tik mokslininkus, gamtosaugininkus, bet ir suinteresuotuosius asmenis.

Dabartiniu metu suinteresuotųjų asmenų dalyvavimo svarba valdant saugomas teritorijas yra neabejotina. Suinteresuotieji asmenys dalyvauja visuose valdymo etapuose – steigiant saugomas teritorijas, planuojant bei įgyvendinat veiklas, ypač gamtotvarkos, taip pat vertinant tvarkymo efektyvumą. Suinteresuotųjų asmenų ratas yra platus, dėl to svarbu juos ir jų poreikius identifikuoti, įvertinti atskirų poreikių svarbą ir vaidmenį valdymo procese. Sėkmingesniai bendradarbiavimui tarp saugomų teritorijų institucijų ir suinteresuotųjų asmenų užtikrinti yra rengiamos strategijos, kur yra nustatomi bendradarbiavimo prioritetai. Į sprendimų priėmimą tikslinga įtraukti pačius svarbiausius ir galinčius padėti planuoti bei įgyvendinti tvarkymo veiklas. Visais atvejais bendraujant su suinteresuotaisiais asmenimis prioritetai turi būti saugomų teritorijų steigimo ir apsaugos tikslai. Svarbu atsižvelgti į suinteresuotųjų asmenų interesus ir poreikius, tačiau jie neturi trukdyti įgyvendinti iškeltų tikslų.

Ankstyvesnis suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į valdymo procesą padeda išvengti konfliktų arba juos mažina. Konfliktai valdymo procese yra dažnas reiškinys, tačiau jų sprendimo būdai yra skirtingi ir tai priklauso nuo atskirų šalių išsivystymo lygio ir tradicijų. Menkiau ekonomiškai išsivysčiusiose šalyse suinteresuotųjų asmenų poreikiai yra labiau ekonominiai, o labiau išsivysčiusiose – labiau socialiniai, siekiantys siekiantys teisių dalyvauti primant sprendimus, o ne ekonominių interesų. Skiriasi ir konfliktų sprendimo būdai – nuo aktyvių dialogų, derybų iki teismų procesuose išsprendžiamų konfliktų. Daugeliu atvejų konfliktai kyla dėl suinteresuotųjų asmenų ir visuomenės neinformavimo apie planuojamas steigti saugomas teritorijas, jų ribų keitimą ar atskirų zonų reglamentavimo pakeitimus ar planuojamas bei įgyvendinamas veiklas. Tokiais atvejais suinteresuotieji asmenys nedalyvauja pirminiuose sprendimų priėmimo etapuose, o jiems pateikiami jau priimti sprendimai. Šie atvejai paprastai sukelia didelius ir ilgai trunkančius konfliktus. Konfliktų sprendimas turi būti pasiekiamas konsensuso pagrindu, o jo nepasiekus saugomų teritorijų tvarkymas tampa mažiau veiksmingas ir efektyvus. Nustatyta, kad ekonomiškai išsivysčiusiose šalyse ar regionuose yra pajėgesnės saugomų teritorijų institucijos ir jos noriau bendrauja priimdamos sprendimus su suinteresuotaisiais asmenimis. Dėl to sėkmingiau įgyvendinami steigimo ir apsaugos tikslai.

Saugomų teritorijų valdymo efektyvumui vertinti yra būdingi du aspektai. Tai gali būti susiję su visapusišku valdymu arba tik teritorijų tvarkymo veiklomis. Pirmasis saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimas buvo atliktas 1980 m., tačiau dažnesnis jo taikymas įvairiose šalyse prasidėjo po 1990 m., o taikymas platesniame valdymo kontekste tik po 2000 m. Pasaulyje parengta daug tarptautinių ir nacionalinių valdymo efektyvumo vertinimo metodikų ir jos taikomos daugelyje šalių. Šiuo metu labiausiai paplitusi yra Tarptautinės gamtos apsaugos sąjungos vertinimo sistema. Ji yra paremta saugomų teritorijų konteksto, valdymo planavimo, indėlio, valdymo proceso, gautų rezultatų ir pasiekimų vertinimu. Daugelis šalių ją įtraukia į nacionalines vertinimo metodikas. Supaprastintas skubus vertinimas yra taikomas trūkstant išteklių, o detalūs vertinimai yra atliekami turint pakankamai žmogiškųjų, laiko ir finansinių išteklių. Skubaus ir detalaus vertinimų principai yra panašūs, tačiau skiriasi vertinimo kriterijai ir rodikliai.

Vertinimu yra siekiama nustatyti, kaip efektyviai ir veiksmingai yra pasiekiami palankūs teritorijų apsaugos tikslų įgyvendinimo rezultatai ir kokie yra pasiekimai. Taip pat vertinamas indėlis tam tikrame kontekste ir siekiama padidinti efektyvumą kuo mažesniais ištekliais. Pažymėtina, kad yra vertinamas ne tik pats valdymo procesas, bet ir jo planavimas. Tai ypač taikoma planuojant gamtotvarką ir kitas tvarkymo veiklas. Be valdymo efektyvumo vertinimo yra taikomas gamtos saugos auditas. Jų tikslai ir principai yra panašūs, tačiau audito procedūros yra sudėtingesnės ir jis taikomas daug rečiau. Visais vertinimo atvejais naudojant mažiau išteklių siekiama efektyvesnio valdymo bei veiksmingesnių apsaugos tikslų įgyvendinimo. Vertinimo procese nustatytos strateginių planų neatitiktys ar spragos valdymo procese yra pataisomos ir patikslinamos, nepasiekti tvarkymo tikslai gali būti tikslinami ar iškeliami kiti, realiau pasiekiami. Svarbu pažymėti, kad vertinant saugomų teritorijų steigimo tikslų įgyvendinimą nustatoma, ar įsteigta teritorija atitinka tarptautinius ir nacionalinius biologinės įvairovės apsaugos prioritetus, ar įgyvendinamos veiklos yra suderintos su tikslais, ar pati teritorija įsteigta tinkamoje vietoje. Nustačius, kad dėl vienu ar kitų priežasčių apsaugos tikslų įgyvendinti negalima, rekomenduojama patikslinti saugomų teritorijų ribas, padidinti arba sumažinti teritorijų plotus, keisti jų zonavimą. Nepavykus įgyvendinti steigimo ir apsaugos tikslų, saugomas teritorijas gali būti rekomenduojama išbraukti iš saugomų teritorijų sąrašo ir steigti kitose vietose. Dalis mokslininkų ir gamtos augininkų laikosi nuomonės, kad netinkamai parinkta saugoma teritorija nepadedą įgyvendinti pasaulinių ir nacionalinių gamtos vertybių išsaugojimo siekių, o jų valdymo efektyvumo didinimas nėra tinkama išeitis.

Nauji XXI a. valstybinių saugomų teritorijų valdymo iššūkiai yra siejami su valdymo decentralizavimu – daugiau valdymo teisių delegavimu regioninėms institucijoms. Valdymo decentralizavimas tiesiogiai susijęs ne su saugomų teritorijų valdymo perdavimų regioninėms institucijoms, o su sprendimų teisės priėmimu žemesniu hierarchiniu lygmeniu. Svarbiausius sprendimus priima ne nacionalinėse institucijose, o jungtiniuose valdymo organai konsensuso pagrindu. Be to, didinamas saugomų teritorijų administracijų savarankiškumas ir atsakomybė. Yra pasiūlymų, kad didelius plotus keliose savivaldybėse užimančios saugomos teritorijos tap-

tų atskirais regioninės plėtros vienetais. Taigi būtų stiprinama regioninė plėtra ir integracija, neatsiejant apsaugos tikslų ir visuomenės poreikių.

Efektyvus ir veiksmingas saugomų teritorijų valdymas priklauso ne tik nuo jų tinkamo steigimo ir apsaugos nustatymo, tvarkymo, veiklų vertinimo ar teritorijų priežiūros. Saugomų teritorijų valdymas yra tiesiogiai susijęs su šalies ar regionine aplinkosaugos politika, ypač politine valia tinkamai įgyvendinti tarptautinius reikalavimus, siekiu parengti reikiamus teisės ir strateginius dokumentus bei jų įgyvendinimo užtikrinimu. Kai kuriose šalyse nėra parengtų saugomų teritorijų strategijų ar programų, dėl to valdymas vyksta nesistemiškai ir nuosekliai, o pagal atsitiktinius ar kasdienius poreikius. Taip pat svarbu užsitikrinti visuomenės palankumą įgyvendinant teisės aktus ir saugomų teritorijų tikslus. Pasauliniai pokyčiai socialiniame ekonominiame kontekste turi įtakos saugomų teritorijų politikos formavimui ir valdymui, dėl to atsakingoms institucijoms, organizacijoms bei suinteresuotiesiems asmenims kartu tenka įveikti naujus iššūkius. Pažymėtina, kad vienos valstybės tai sėkmingai įgyvendinama, o kitose valdymas vyksta tradicinėmis formomis. Taikyti šiuolaikiškus valdymų principus būtų tikslinga ir Lietuvos saugomų teritorijų sistemoje, nes tai padėtų efektyviau įgyvendinti pasaulinius siekius.

Literatūra

1. Abrams P., Borrini-Feyerabend G., Gardner J., Heylings P. 2003. *Evaluating Governance: a handbook to accompany a participatory process for a protected area*. Ottawa: Parks Canada/CMWG/TILCEPA.
2. Agrawal A., Redford K. H. 2007. Conservation and displacement. In: Redford K. H. and Fearn E. (eds.). *Protected areas and human displacement: a conservation perspective*. Working paper 29. New York: Wildlife Conservation Society.
3. Ahokumpu A., Brueggemann J., Gulbinas Z., Kotimaki T. 2006. *Lietuvos saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimas*. Phare projekto „Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos institucijų gebėjimų stiprinimas bei valdymo modernizavimas“ ataskaita. Vilnius: Gilija.
4. Alexander M. 2010. *The Guide to Management Planning*. Talgarth: CMS Consortium.
5. Alexander M. 2008. *Management Planning for Nature Conservation - A Theoretical Basis and Practical Guide*. Springer Science & Business Media B. V.
6. Alkan H., Korkmaz M., Tolunay A. 2009. Assessment of primary factors causing positive or negative local perceptions on protected areas. *Journal of Environmental Engineering and Landscape Management* 17 (1): 20–27.
7. Amend S., Giraldo A., Oltremari J., Sanchez R., Valarezo V., Yerena E. 2003. *Management Plans: Concepts and Proposals*. Panama: Parques nacionales y Conservacion Ambiental.
8. Apostolopoulou E., Pantis J. 2009. Conceptual gaps in the national strategy for the implementation of European Natura 2000 conservation policy in Greece. *Biological Conservation* 142: 221–237.
9. Arnstein A. 1969. A ladder of citizenship participation. *Journal of the American Institute of Planners* 26: 216–233.
10. *Australian National Reserve System Programme*. 1993. Canberra: Department of the Environment and Heritage.
11. *Australian National Reserve System Programme: Evaluation*. 2006. Canberra: Department of the Environment and Heritage.
12. *Australian National Reserve System Strategy*. 2009. Canberra: Department of Sustainability, Environment, Water, Population and Communities. Environment and Heritage
13. *Austrian National Park Strategy*. 2011. Vienna: Austrian Federal Ministry of Agriculture, Forestry, Environment and Water Management.
14. Bakarr M., Lockwood M. 2006. Establishing protected areas. In: Lokwood M., Worboys G., Kothari A. (Eds.). *Managing Protected Areas: a global guide*. London: Earthscan: 195–222.

15. Banack S., Hvenegaard, G. 2010. Motivation of landowners to engage in biodiversity friendly farming practice in Alberta's central parkland region. *Human Dimensions of Wildlife* 15: 67–69.
16. Barrett C., Brandon K., Gibson C., Gjertsen H. 2001. Conserving tropical biodiversity amid weak institutions. *Bioscience* 51: 497–502.
17. Baškytė R., Bezaras V., Kavaliauskas P., Klimavičius A., Rasčius G. 2006. *Lietuvos saugomos teritorijos*. Kaunas: Lututė.
18. Bavinck M., Vivekanandan V. 2010. Conservation, conflict and governance of fisher wellbeing: analysis of establishing of the Gulf of Mannar national park and biosphere reserve. *Environmental Management* 46: 102–110.
19. Bedward M., Pressey R., Keith D. 1992. A new approach for selecting fully representative reserve networks: addressing efficiency, reserve design and land suitability with an iterative analysis. *Biological Conservation* 62: 115–125.
20. Beierle T. C. 2002. The quality of stakeholder – based decisions. *Risk Analysis* 22: 739–749.
21. Beierle T. C.; Cayford J. 2002. *Democracy in practice. Public participation in environmental decisions. Resources for the future*. Washington.
22. Beltran J. 2000. *Indigenous and Traditional Peoples and Protected Areas: principles, guidelines and case studies*. Cambridge: IUCN–WWF.
23. Bennett G., Mulongoy K. 2006. *Review of Experience with Ecological Networks, Corridors and Buffer Zones*. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity.
24. Bennet G. 1991. *Towards a European Ecological Network*. Arnheim: Institute for European Environmental Policy.
25. Biggs S. 1989. *Resource – Poor Farmer Participation in Research: a Synthesis of Experiences from Nine National Agriculture Research Systems*. OFCOR Comparative Study Paper, vol. 3. The Hague: International Service for National Agriculture Research.
26. Bishop K., Dudley N., Phillips A., Stolton S. 2004. *Speaking Common Language. The Uses and Performance of the IUCN System of Protected Areas*. Cardiff University Press, IUCN/UNEP.
27. Block P. 1987. *The Empowered Manager: Positive Political Skills at Work*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Inc.
28. Boholm A. 1998. Comparative Studies of Risk Perception: a Review of Twenty Years Research. *Journal of Risk Research*, 1 (2): 135–163.
29. Boitani L., Cowling R., Dublin H., Mace G., Parrish J., Possingham H., Pressey R., Rondinini C., Wilson K. 2008. Change the IUCN protected area categories to reflect biodiversity outcomes. *Plosbiology* 6 (3): 436–439.
30. Bojorquez-Tapia L., Cueva H., Diaz S., Melgarejo D., Alcantar G., Solares M., Grobet G., Cruz- Bello G. 2004. Environmental conflicts and nature reserves:

- redesigning Sierra San Pedro Martin National Park. *Biological Conservation* 117: 111–126.
31. Booth V., Martin R., Wilson E. 2005. *Strengthening the System of National Protected Areas Project: Capacity Assessment for Parks Management in Conservation at Individual, Institutional and Systemic Levels*. Oxford: Environment and Development Group.
 32. Borrini-Feyerabend G., Pimbert M., Farvar M. T., Kothari A., Renard Y. 2007. *Sharin Power: a global guide to collaborative management of natural resources*. London: Earthscan.
 33. Borrini-Feyerabend G., Johnston J., Pansky D. 2006. Protected Areas Governance. In: Lokwood M., Worboys G. L., Kothari A. *Managing Protected Areas: a global guide*. London: Earthscan, 2006: 116–144.
 34. Borrini-Feyerabend G. 2004a. Governance of protected areas, participation and equity. In *Biodiversity Issues for Consideration in the Planning, Establishment and Management of Protected Areas Sites and Networks*. Technical Report 15. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity.
 35. Borrini-Feyerabend G., Pimbert M., Thagi Farvar M., Kothari A., Renard Y. 2004b. *Sharing Power: Learning by doing in co – management of natural resources throughout the world*. Cenesta: IIEED, IUCN/CMWG.
 36. Borrini-Feyerabend G., Brown M. 1997. Social actors and stakeholders. In: *Beyond Fences: Seeking Social Sustainability in Conservation* (Ed. Borrini-Feyerabend G.). Cambridge: IUCN.
 37. Brandon K., Redford K., Sanderson S. 1998. *Parks in Peril: People, Politics and Protected Areas*. Washington: Island Press.
 38. Branquart E., Verheyen K., Latham J. 2008. Selection criteria of protected forest areas in Europe: the theory and the real world. *Biological Conservation* 141: 2795–2806.
 39. Brockman C. 1962. Supplement to the Report to the Committee on Nomenclature. In: Adams A. B. (Ed.). *First World Conference on National Parks*. Washington: US National park service.
 40. Brooks T.M. et al. 2004. Coverage provided by the global protected area system: is it enough? *Bioscience* 54: 1081–1091.
 41. Brown J., Mitchell N., Beresford M. 2005. *The Protected Landscape Approach: Linking Nature, Culture and Community*. Gland: International Union for Nature Conservation.
 42. Brunner A., Gullison R., Rice R., Da Fonseca G. 2001. Effectiveness of parks in protecting tropical biodiversity. *Science* 291: 125–128.
 43. Cafaro P., Primack R. 2001. Ecological integrity: evaluating success in national parks and protected areas. *Encyclopedia of Life Science*. John Wiley & Sons Ltd.

44. Caicco S., Scot J., Butterfield B., Csutt B. 1995. A gap analysis of the management status of the vegetation of Idaho (USA). *Conservation Biology* 9 (3): 498–511.
45. Cahill L., Kane R. 1996. Environmental Audits. Governmental Institutes Publ.
46. Carabias J., Rao K. 2003. *Capacity Needs to Manage Protected Areas*. Arlington: The Nature Conservancy.
47. Castillo O., Clark C., Coppolillo P., Kretser H., McNab R., Noss A., Quieroz H., Tessama Y., Vedder A., Wallace J., Wikie D. 2006. *Casting for conservation actors: people, partnership and wildlife*. New York: Wildlife Conservation Society.
48. Chape S. 2003. Monitoring global commitment. *World Conservation*: 8–19.
49. Chape S., Spalding M., Jenkins M. 2008. *The World's Protected Areas*. University of California Press.
50. Chape S., Harrison J., Spalding M., Lysenko I. Measuring the extent and effectiveness of protected areas as an indicator for meeting global biodiversity targets. *Philosophical Transactions of the Royal Society (B)* 360: 443–455.
51. Chape S., Blyth S., Fox P., Spalding M. 2003. *United Nations List of Protected Areas*. Cambridge – Gland: IUCN.
52. Chase L., Decker D., Lauber T. 2004. Public participation in wildlife management: what do stakeholders want? *Society and Natural resources* 17: 629–639.
53. Chess C., Dietz Th., Shannon M. 1998. Who should deliberate when? *Human Ecology Review* 5(1): 60–68.
54. Chiffaut A., Michelot J. L. 2002. *Les relations entre Natura 2000 et les réserves naturelles: audit et recommandations*. Quilhny: Réserves Naturelles de France/ MATE.
55. Clark D., Downes D. 1995. *What Price Biodiversity? Economic Incentives and Biodiversity Conservation in the United States*. Washington: Centre for International Environmental Law.
56. Clarke R., Mount D. 1998. *Site Management Planning: a guide*. Northampton: Countryside Commission.
57. Claudet J. (Ed.). 2011. *Marine Protected Areas: a Multidisciplinary Approach*. Cambridge University Press.
58. CMP (Conservation Measures Partnership). 2007. *Conservation Audits: auditing the conservation process, lessons learned, 2003 – 2007*. [Interaktyvus, žiūrėta 2011-09-25] <http://www.conservationmeasures.org/wp-content/uploads/2010/04/Conservation_Audits_FINAL_DRAFT_31_July_2007.pdf>.
59. CMP (Conservation Measures Partnership). 2007. *Open Standards for the Practice of Conservation*. [Interaktyvus, žiūrėta 2011-09-20] <http://www.conservationmeasures.org/wp-content/uploads/2010/04/CMP_Open_Standards_Version_2.0.pdf>

60. CMS. 2008. *Management Planning for Nature Conservation Sites: core principles*. Wales.
61. Commonwealth of Australia. 1999. *Australian Guidelines for Establishing the National Reserve System*. Canberra: Environment Australia.
62. Connor D. M. 1999. Stakeholder versus public participation. *Paper prepared for the 19th annual conference of the International association for impact assessment* [interaktyvus]. Glasgow, 13–19 June, 1999. [žiūrėta 2011-05-30] <<http://www.islandnet.com/~connor/stakeholder.html>>.
63. Convention on Biological Diversity. 1992. UNEP/Bio. Div. Conf./L.2, 203, 587. Rio de Janeiro.
64. Coser L. A. 1968. Conflicts: social aspects. In: Sills D.L. (ed). *International encyclopedia of the social sciences*, vol 3. The Macmillan Company & The Free Press, New York: 232–236.
65. Council of Europe. 1999. *Guidelines for the Development of the Pan – European Ecological Network*. Strasbourg.
66. Crowfoot J. E., Wondolleck J. M. 1990. *Environmental Disputes: Community Involvement in Conflict Resolution*. Washington, D.C.: Island Press.
67. Davey A., Philips A. 1998. *National system planning for protected areas*. Gland – Cambridge: IUCN.
68. Davis F., Stoms D., Andelman S. 1999. Systematic reserve selection in the USA: an example from the Columbia Plateau ecoregion. *Parks* 9 (1): 31–41.
69. Davis T. J. 1994. *The Ramsar convention manual*. Ramsar Convention bureau.
70. Day J. 2006. Marine protected areas. In Lokwood M., Worboys G. L., Kotahari A. *Managing Protected Areas: a global guide*. London: Earthscan, 2006: 603–634.
71. Dearden P., Bennett M., Johnston J. 2005. Trends in global protected area governance. *Environmental Management* 36:89–100.
72. De Stefano L. 2010. Facing the water framework directive challenges: a baseline of stakeholder participation in the European Union. *Journal of Environmental Management* 91: 1332–1340.
73. Diehl P., Gleditsch N. 2001. *Environmental Conflicts*. New York: Westview Press.
74. Dimitrakopoulos P., Mentsas D., Troumbis A. 2004. Questioning the effectiveness of Natura 2000 special areas of conservation strategy. *Global Ecology and Biogeography* 13: 199–207.
75. Droste B. 1984. How UNESCO “Man and Biosphere” Programme is contributing to human welfare? In J. McNeely (ed.). *National Parks, Conservation and Development*, Washington: Smithsonian Institute: 681–690.
76. Dudley N. 2008. *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Gland: IUCN.

77. Dudley N., Belokurov A., Higgins-Zogib L., Hockings M., Stolton S., Burgess N. 2007. *Tracking progress in managing protected areas around the world*. Gland: WWF/WB.
78. EC (European Commission). 2000. *Managing Natura 2000 sites*. The provisions of Article 6 of the „Habitats“ directive (92/43/EEC. Luxemburg: European Commission.
79. Eben T. 2006. Public participation during site selection for Natura 2000 in Germany: the Bavarian case. In: S. Stoll – Kleemann, M. Welp (Eds.). *Stakeholder dialogues in natural resources management: theory and practice*. Berlin – Heidelberg: Springer Verlag: 261–278.
80. Eidsvik H., Bibelriether H. 1994. Finland's protected areas. A technical assessment. Nature Protection Publications of the Finnish Forest and Park Service. Series A 33. Helsinki.
81. EMAS. 2009. Eco-management and Audit Scheme. Brussels: European Commission.
82. Emerton L., Bishop J., Thomas L. 2006. *Sustainable Financing of Protected Areas: a Global Review of Challenges and Options*. Cambridge, Gland: International Union for Nature Conservation.
83. Enayati J. 2002. The Research: Effective Communication and Decision - Making in Diverse Groups Beyond Deadlock and Conflict. In: Hemmati, M. (Ed.) *Multi – Stakeholder Process for Governance and Sustainability*. London: Earthscan: 73–95.
84. Ervin J. 2003. *WWF Rapid Assessment and Prioritization of Protected Areas Management (RAPPAM) Methodology*. Gland: WWF.
85. EUROPARC Germany. 2008. *Quality criteria and standards for Germany national parks: developing a procedure to evaluate management effectiveness*. Berlin.
86. EUROPARC-Spain, 2009. *Work Programme for protected areas 2009-2013*. Madrid: FUNGOBE.
87. Eurosite. 1996. *Site Conservation Assessment (Audit): for protected and managed natural and semi – natural areas*. Tilburg.
88. Farrington J. 1998. Organizational roles in farmer participatory research and extension: lessons from the last decade. *Natural Resources Perspectives* 27: 1–4.
89. Fischer F. 2000. Citizens, experts and the environment. In: *The Politics of Local Knowledge*. London: Duke University Press.
90. Freedman R. E. 1984. *Strategic management: s stakeholder approach*. Boston: Pitman Publ. Ltd.
91. Fucks S., Stein-Bachinger K. 2008. *Nature conservation in organic agriculture – a manual for arable organic farming in north-east Germany*. Bonn: German Federal Nature Conservation Agency.

92. Furst D., Lahher M., Pollermann K. 2005. Regional Governance bei Gemeinschaftsgutern des Ressourcenschutzes: das Beispiel Biosphärenreservate. *Raumforschung und Raumordnung* 5: 330–339.
93. Gillespie A. 2009. Defining internationally protected areas. *Journal of International Wildlife Law and Policy* 12: 229–247.
94. Gillespie A. 2007. *Protected Areas and International Environmental Law*. Boston, MA: Brill Academic Publishers.
95. Gilligan B., Dudley N., Fernandez de Tejada A., Toivonen H. 2005. *Management Effectiveness Evaluation of Finland's Protected Areas*. Metsähallitus, ser. A 147.
96. Gokhale Y., Velankar R., Subash Chandran M., Gadgil M. 1997. *Sacred Woods, Grasslands and Waterbodies as Self-organized Systems of Conservation*. Pune: RANWA.
97. Graham J., Amos B., Plumptre T. 2003. *Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century*. Discussion Paper. Ottawa: Institute on Governance in collaboration with Parks Canada and the Canadian International Development Agency.
98. Green B. 1985. *Countryside Conservation: the protection and management of amenity ecosystems*. London: George Allen & Unwin.
99. Green M., Paine J. 1997. *State of the World's Protected Areas at the End of Twentieth Century*. In: Proceedings of the Conference Protected Areas in the 21st Century: from Islands to Networks. Albany, Australia, 24 – 29th November 1997.
100. Grimble R. 1998. Stakeholder methodologies in natural resources management. In: *Socioeconomic Methodologies*. Chatham: Natural Resources Institute, UK.
101. Groom M., Meffe G., Carroll C. 2005. *Principles of Conservation Biology*. Sinauer Associates Inc.
102. Groves C. R., Jensen, D. B., Valutis, L. L., Redford, K. H., Shaffer, M. L., Scott, J. M., Baumgartner, J. V., Higgins, J. V., Beck, M. W. & Anderson, M. G. 2002. Planning for biodiversity conservation: putting conservation science into practice. *Bioscience* 52: 499–512.
103. Gudelis D. 2010. Pagrindinės viešojo administravimo sąvokos. *Viešasis valdymas* (ats. red. V. Smalskys). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, p. 23–39.
104. Gudelis D. 2007. *Savivaldybių veiklos matavimo modeliai ir jų įgyvendinimo galimybės Lietuvoje*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
105. Hammer T. 2007a. Protected areas and regional development: conflicts and opportunities. In: Mose I. (Ed.). *Protected Areas and Regional Development in Europe: towards a new model for the 21st century*. Aldershot: Ashgate Pub. Ltd.: 21–36.

106. Hammer T. 2007b. Biosphere reserves: an Instrument for sustainable regional development? The Case of Entlebuch, Switzerland. In: Mose I. (Ed.). *Protected Areas and Regional Development in Europe: towards a new model for the 21st century*. Aldershot: Ashgate Pub. Ltd.: 39–54.
107. Hare M., Letcher R., Jakeman A. 2003. Participatory modeling in natural resources management: a comparison of four case studies. *Integrated Assessment 4* (2): 62–72.
108. Harmon D. 1994. *Coordinating Research and Management to Enhance Protected Areas*. Proceedings of IVth World Congress on National Parks and Protected Areas, Caracas, Venesuela. Gland: IUCN.
109. Hartley A., Nelson A., Mayaux P., Gregoire J-M. 2007. *The Assessment of African Protected Areas*. Luxembourg: European Commission, Joint Research Institute.
110. Healy N., McDonagh J. 2009. Commodification and conflict: what can the Irish approach to protected area management tell us? *Society and Natural Resources 22*: 381–391.
111. Herzon I., Mikk M. 2007. Farmer's perceptions of biodiversity and their willingness to enhance it through agri – environment schemes: a comparative study from Estonia and Finland. *Journal for Nature Conservation 15*: 10–25.
112. Hess K. 2001. Parks are for people – but which people? In: Anderson T.L., James A. (Eds.) *The Politics and Economics of Park Management*. Lanham: Rowan and Littlefield Ltd.
113. Hesselink F., Iddle E., van Boven G. 2003. Beyond training: protected areas institutions as learning organisations – developing capacity to change towards management in partnership. Durban: *Proceedings of V the World Park Congress*.
114. Hickey S., Mohan G. 2005. *Participation: from tyranny to transformation? Exploring New Approaches to Participation in Development*. London: Zed Books.
115. Hockings M. 2003. Systems for assessing the effectiveness of management in protected areas. *Bioscience 53* (9): 823–832.
116. Hockings M., Cook C. N., Carter R. W., James R. 2009. Accountability, reporting or management improvement? Development of state parks assessment system in New South Wales, Australia. *Environmental Management 43*: 1013–1025.
117. Hockings M., Stolton S., Courrau J., Dudley N., Parrish J., James R., Mathur V., Makombo J. 2008. *Enhancing our Heritage Toolkit: assessing management effectiveness of World Heritage sites*. Paris: UNESCO.
118. Hockings M., Leverington F., James R. 2006. Evaluating management effectiveness. In: Lokwood M., Worboys G. L., Kothari, A. (Eds.). *Managing Protected Areas: a global guide*. London: Earthscan: 635–655.

119. Hockings M., Stolton S., Leverington F., Dudley N., Courrau J. 2006. *Evaluating Effectiveness: a Framework for Assessing Management Effectiveness of Protected Areas*. IUCN: Gland– Cambridge.
120. Hockings M., Stolton S., Dudley N. 2000. *Evaluating Effectiveness: a Framework for Assessing the Management of Protected Areas*. IUCN: Gland – Cambridge.
121. Hockings, M. 1998. Evaluating Management of Protected Areas: Integrating Planning and Evaluation. *Environmental Management* 22 (3): 337–345.
122. Homer-Dixon T. F. 1991. On the Threshold – Environmental Changes as Causes of Acute Conflict. *International Security* 16 (2): 76–116.
123. Hough J. 2006. Developing Capacity. In Lokwood M., Worboys G.L., Kothari A. (Eds.). *Managing Protected Areas: a global guide*. London: Earthscan, 2006: 164–192.
124. Hovik S., Sandstrom C., Zachrisson A. 2010. Management of protected areas in Norway and Sweden: challenges in combining central governance and local participation. *Journal of Environmental Policy and Planning* 12 (2): 159–177.
125. Idle E. T., Bines T. J. 2005. Management Planning for Protected Areas. Peterborough: English Nature/Darwin Program initiative.
126. IEEP & Alterra (2010) *Reflecting environmental land use needs into EU policy: preserving and enhancing the environmental benefits of “land services”: soil sealing, biodiversity corridors, intensification / marginalization of land use and permanent grassland*. Wageningen: Institute for European Environmental Policy/ Alterra.
127. IEA (Institute of Environmental Assessment). 1995. *Guidelines for Baseline Ecological Assessment*. London: E & FN Spon.
128. International Institute of Environment and Development (IIED). 2005. *Power Tools: stakeholder power analysis*. London: IIED.
129. International Union for Nature Conservation (IUCN). 2010. *50 Years Working for Protected Areas: a brief history of IUCN World Commission on Protected Areas*. Gland: IUCN.
130. International Union for Nature Conservation (IUCN). 2000. *Vision for Water and Nature: a World strategy for conservation and sustainable management*. Gland: IUCN.
131. International Union for Nature Conservation (IUCN). 1997. *Business and Biodiversity: a guide for the private sector*. Gland: IUCN.
132. International Union for Nature Conservation (IUCN). 1994a. *Guidelines for Protected Areas Management Categories*. CNPPA/WCMC. Gland–Cambridge: IUCN.
133. International Union for Nature Conservation (IUCN-WCPA). 1994b. *Parks for Life: Action for Protected Areas in Europe*. Gland–Cambridge: IUCN-WCPA.

134. International Union for Nature Conservation (IUCN). 1978. Categories, Objectives and Criteria for Protected Areas. Gland: IUCN.
135. International Union for Nature Conservation (IUCN). 1974. *Classification and Use of Protected Natural and Cultural Areas*. Morges: IUCN.
136. Jacobsen J., Thorsen B. 2010. Preferences for site and environment functions when selecting forthcoming national parks. *Ecological Economics* 69: 1532–1544.
137. Jager J., Jaeger C., Gardner M. (Eds.). *Public Participation in Sustainability Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
138. James A. N. 1999. Institutional constraints to protected areas funding. *Parks* 9 (2): 15–26.
139. Jenkins C., Joppa L. 2009. Expansion of the global terrestrial protected area system. *Biological Conservation* 142: 2166–2174.
140. JNCC (Joint Nature Conservation Committee). 2010. *Annual report*. Peterborough.
141. Jones P. J., Burgess J. 2005. Building partnership capacity for the collaborative management of marine protected areas in UK: a preliminary analysis. *Journal of Environmental Management* 77 (3): 227–243.
142. Jones-Walters L., Sneathlage M., Civic K., Çil A. & Smit I. 2009. *Making the Connection: Guidelines for involving stakeholders in the implementation of ecological networks*. Tilburg: ECNC.
143. Jones-Walters L. Pan – European ecological networks. 2007. *Journal for Nature Conservation* 15: 262–264.
144. Jongman R., Bouwma I., Griffioen A., Jones-Walters L., Van Doorn A. 2011. The Pan – European ecological network: PEEN. *Landscape Ecology* 26: 311–326.
145. Jongman R. & Pungetti G. 2004. *Ecological Networks and Greenways: concept, design, implementation*. Cambridge University Press: Cambridge.
146. Kapila S. 2004. “Schell’s perspective on the IUCN Protected areas management category system. *Parks* 14 (3): 46–50.
147. Kasemir B., Jaeger C., Jager J. 2003. *Public participation in sustainability assessment*. In: Kasemir B., Jager C., Gardner M. (Eds.). *Public Participation in Sustainability Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
148. Kavaliauskas P. 1995. The Nature Frame: Lithuanian experience. *Landschap* 12 (3): 17 – 26.
149. Kaziliūnas A. 2006. *Kokybės analizė, planavimas ir auditas*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras.
150. Keen M., Brown V. A., Dyball R. 2005. Social Learning: a New Approach to Environmental Management. In: *Social Learning in Environmental Management: building a sustainable future*. London: Earthscan.

151. Kelleher G., Bleakley C., Wells S. 2005. *A Global Representative System of Marine Protected Areas*. Washington: World Bank, IUCN.
152. Kessler J. J., Ginniken P., Cornelissen W., Romjin B. 2001. *Environmental Management. Toward a Conceptual Framework for Environmental Governance*. Washington: IADB.
153. Keulartz J., Leistra G. 2008. *Legitimacy in European Nature Conservation Policy*. Springer Verlag.
154. Khan M. S., Bhagwat S. A. 2010. Protected areas: a resources or constraint for local people? *Mountain Research and Development* 30 (1): 14–24.
155. Kiss A., Shelton D. 1999. *Manual of European Environmental Law*. Cambridge University Press.
156. Knight A.T., Driver A., Cowling R. M., Maze P. G. 2006. Designing systematic conservation assessments that promote effective implementation. *Conservation Biology* 20: 739–750.
157. Koster U., Wilken T. 2008. German Nature Park's Quality Campaign – context, criteria and experience. *Natur und Landschaft* 8 (1): 105–107.
158. Koster U., Wilken T., Brittrner S., Bausch T. 2006. *Nature's Park Quality Campaign*. Verband Deutscher Naturparke e.V., Bonn.
159. Kothari A. 2006. Collaboratively managed protected areas. In: Lokwood M., Worboys G. L., Kothari A. (Eds.). *Managing Protected Areas: a global guide*. London: Earthscan: 528–548.
160. Kothari A. 2006. Community conserved areas. In: Lokwood M., Worboys G. L., Kothari A. *Managing Protected Areas: a global guide*. London: Earthscan, 2006: 549–573.
161. Lamberson R., Noon B., Voss C., Mckelvey K. 1994. Reserve design for territorial species: the effects of path size and spacing on the viability of the northern spotted owl. *Conservation Biology* 8: 185–196.
162. Laurėnas V. Lietuvos politinės valdysenos problema. 2010. Bielinis L. (Sud.). *Naujojo politinio veikimo formos Lietuvoje*. Vilnius, p. 9–35.
163. Lausche B. 2011. *Guidelines for Protected Areas Legislation*. Gland: IUCN.
164. Lawton J. H., Brotherton P. N. M., Brown V. K., Elphick C., Fitter A. H., Forshaw J., Haddow R. W., Hilborne S., Leafe R. N., Mace G. M., Southgate M. P., Sutherland W. J., Tew T. E., Varley J. & Wynne G. R. 2010. *Making Space for Nature: a review of England's wildlife sites and ecological network*. Report to DEFRA.
165. Ledoux L., Crooks S., Jordan A., Turner R. 2000. Implementing EU biodiversity policy: UK experience. *Land Use Policy* 17: 257–268.
166. Leverington F., Costa K. L., Pavese H., Lisle A., Hockings M. 2010a. A Global Analysis of Protected Area Management Effectiveness. *Environmental Management* 46: 685–698.

167. Leverington F., Kettner A., Nolte Ch., Marr M., Stolton S., Pavese H., Stoll-Kleemann S., Hockings M. 2010b. *Protected Areas Management Effectiveness in Europe: overview of European methodologies*. Bonn: Bundesamt für Naturschutz.
168. Leverington F., Hockings M., Pavese H., Costa K. L., Courrau J. 2008. *Management Effectiveness Evaluation in Protected Areas – a Global Study: Overview of Approaches and Methodologies*. University of Queensland, IUCN, TNC, WW, Australia.
169. Leverington F., Hockings M., Pavese H., Costa K. L. 2008. *Management Effectiveness Evaluation in Protected Areas*. University of Queensland, IUCN, TNC, WW, Australia.
170. Lewis C. 1996. *Managing Conflicts in Protected Areas*. Cambridge: IUCN.
171. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymas „Dėl Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. gruodžio 14 d. įsakymo Nr. D1-645 „Dėl reikalavimų gamtotvarkos plano turiniui aprašo patvirtinimo“ pakeitimo. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 41-1593.
172. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymas „Dėl nevalstybinių organizacijų, kitų juridinių ir fizinių asmenų pasiūlymų dėl saugomų teritorijų steigimo, jų ribų ir apsaugos režimo pakeitimo teikimo ir nagrinėjimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 104-4365.
173. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymas „Dėl Biologinės įvairovės išsaugojimo ir saugomų teritorijų planavimo bei tvarkymo 2007–2013 m. programos, skirtos Europos Sąjungos struktūrinės paramos strategijos prioritetams įgyvendinti patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 107-4391.
174. Lietuvos Respublikos Biologinės įvairovės išsaugojimo strategija ir veiksmų planas. 1997. LR aplinkos ministerija.
175. Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 108-3902.
176. Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 65-3195.
177. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė. 2006. Saugomų teritorijų tinklo „Natura 2000“ steigimas Lietuvoje. *Valstybinio audito ataskaita*.
178. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė. 2005. Valstybiniai parkai: kontrolės ir tvarkymo funkcijų derinimas, siekiant išsaugoti kraštovaizdį. *Valstybinio audito ataskaita*.
179. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymas Nr. XI-283. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 75-3062.
180. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. birželio 12 d. nutarimas Nr. 709 „Dėl saugomų teritorijų strateginio planavimo dokumentų rengimo ir tvirtinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 93-3409.

181. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. birželio 20 d. nutarimas Nr. 1273 „Dėl Aukštaitijos, Dzūkijos ir Žemaitijos nacionalinių parkų nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 96-3540.
182. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. lapkričio 19 d. nutarimas Nr. 1817 „Dėl Žuvinto biosferos rezervato įsteigimo, Žuvinto biosferos rezervato nuostatų, Žuvinto biosferos rezervato ir jo zonų ribų plano patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 112-5012.
183. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. balandžio 29 d. nutarimas Nr. 490 „Dėl regioninių parkų nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 39-1227.
184. Lindenmayer D., Hobbs R. 2007. *Managing and Designing Landscapes for Conservation: Moving from Perspectives to Principles*. Blackwell Publ. Ltd.
185. Liu J., Ouyang Z., Miao H. 2010. Environmental attitudes of stakeholders and their perceptions regarding protected area – community conflicts. *Journal of Environmental Management* 91: 2254 – 2262.
186. Locke H., Dearden P. 2005. Rethinking protected areas categories and the new paradigm. *Environmental Conservation* 32 (1): 1–10.
187. Lockwood M. 2010. Good governance for terrestrial protected areas: a framework, principles and performance outcomes. *Journal of Environmental Management* 91: 754–766.
188. Lockwood M. 2006. Global protected areas framework. In: Lokwood M., Worboys G. L., Kothari, A. (Eds.). *Managing Protected Areas: a global guide*. London: Earthscan: 73–100.
189. MacArthur R., Wilson E. 1967. *The Theory of Island Biogeography*. New Jersey: Princeton University Press.
190. MAB. 1974. *Criteria and Guidelines for the Choice and Establishing of Biosphere Reserves*. Paris: MAB report No. 22.
191. Maltby E., Holgate M., Acreman M., Weir A. 1999. *Ecosystem Management: Questions for Science and Society*. Arlington: RHEIR.
192. Mallarach J. M. 2006. Evaluation of the Protected Areas System of Catalonia, Spain. In Hockings M. (Ed). *Evaluatuo of efectiveness: a framework for assessing the management of protected areas*. Cambridge-Gland: IUCN.
193. Marega M., Uratovic N. 2011. *Guidelines on Stakeholder Engagement in Preparation of Integrated Management Plans for Protected Areas*. Ljubljana: Institute of the Republic of Slovenia for Nature Conservation.
194. Margoluis, R., Margoluis, C., Brandon, K., Salafsky, N. 2005. *In Good Company: effective alliances for conservation*. Washington: Biodiversity Conservation Program.
195. Margoluis R., Salafsky N. 1998. *Measures of Success: designing, managing, and monitoring of conservation and development projects*. Island Press.

196. Margules C. R., Pressey R. L. 2000. Systematic conservation planning. *Nature* 405: 243 – 253.
197. Mascia M., Claus A. 2008. A property rights approach to understand human displacement from protected areas: a case of marine protected areas. *Conservation Biology* 23 (1): 16 – 23.
198. McCauley D. 2008. Sustainable development and the “governance challenge”: the French experience with Natura 2000. *European Environment* 18: 152–167.
199. McNeely J. A., Lockwood M., Chapman J. 2006. Building Support for Protected Areas. In: M.Lockwood, G. Worboys, A. Kothari (Eds.). *Managing Protected Areas*. London: Earthscan: 656–676.
200. Meffe G., Neisen L., Knight R., Shenborn D. 2002. *Ecosystem Management*. Cambridge University Press.
201. Meffe G., Caroll C. 1994. *Principles of Conservation Biology*. Sinauer Associates, Inc.
202. Mehnen N., Mose I., Strijker D. 2009. Governance in protected areas – current state of research and existing research gaps. *Proceedings of 1st International Conference on Landscape Economics*, July 2–4, 2009, Vienna.
203. Michelot J-L., Chiffaut A. 2003. *Implementation of Natura 2000: Experience of the French Nature Reserves Network*. ATEN. Technical Paper nr. 73.
204. Mierauskas P. 2010a. Saugomų teritorijų valdymo efektyvumo vertinimas ir jo taikymo Lietuvoje praktikos apžvalga. *Darnaust vystymosi strategija ir praktika* Nr. 4. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, p. 30–42.
205. Mierauskas P. 2010b. Suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas Lietuvos saugomų teritorijų valdyme. *Socialinių mokslų studijos* 3 (7): 125–143.
206. Mierauskas P. 2009a. Gamtotvarka. Vilnius: Lietuvos gamtos fondas.
207. Mierauskas P. 2009b. Suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas saugomų teritorijų valdyme. *Darnaust vystymosi strategija ir praktika*. Nr. 3. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, p. 44–49.
208. Mierauskas P. 2004. An evaluation of the management of strict nature reserves in Lithuania and their correspondence to international requirements. *Aplinkos tyrimai, inžinerija ir vadyba*. Kaunas: Technologija, Nr. 3 (29): 62–70.
209. Mierauskas P. ir kt. 2000. Lietuvos ekologinio tinklo koncepcija ir jo sudarymo principai. *Aplinkos tyrimai, inžinerija ir vadyba*. Kaunas: Technologija, 2000, 1 (11): 3–13.
210. Mierauskas P., Greimas E. 1997. Ekologinio vertinimo taikymo galimybės aplinkosauginiame planavime Lietuvoje. *Aplinkos tyrimai, inžinerija ir vadyba*. Kaunas: Technologija, 2 (5): 3–9.
211. Mierauskas P. 1989. Rezervatų takais. Vilnius: Mokslas.
212. Minor E., Urban D. 2008. A graph – theory framework for evaluating landscape connectivity and conservation planning. *Conservation Biology*. 22 (2): 297–307.

213. Mohr L. 1995. *Impact Analysis for Program Evaluation*. Thousand Oaks: Sage Publications.
214. Mose I.; Weixlbaumer N. 2007. A new paradigm for protected areas in Europe? In Mose I. (Ed.). *Protected Areas and Regional Development in Europe: towards a new model for the 21st century*. Aldershot: Ashgate Pub. Ltd.: 3–19.
215. Motiekaitytė V., Juknevičiūtė A. 2010. Gamtosauginio audito vaidmuo gamtotvarkos procese. *Socialinių mokslų studijos* 3 (7): 145–161.
216. National Park Service (NPS). 1972. *Part two of the National Park System Plan*. Washington: National Park Service.
217. Naveh Z., Lieberman A. 1990. *Landscape Ecology: Theory and Application*. New York: Springer Verlag.
218. Naviglio L. 2003. *Italian Experience in Using ISO 14001 to Promote Sustainable Development in Protected Areas*. ISO 14001 Management Systems: 41–44. (<http://qaualitypark.casaccia.enea.it/eng/documents/1%20eneatesto1.doc>).
219. Nijkamp H., Peet G. 1994. *Planning for Representative Marine Protected Areas*. Toronto: WWF Canada.
220. Nkhata B. A., Breen C. 2010. A framework for exploring integrated learning systems for the governance and management of public protected areas. *Environmental Management* 45: 403–413.
221. Nolte Ch., Leverington F., Kettner A., Marr M., Nielsen G., Bomhard B., Stoll – Kleemann S., Hockings M. 2010. *Protected Areas Management Effectiveness in Europe: a review of application, methods and results*. Bonn: Bundesamt für Naturschutz.
222. Noss R. 1996. Protected areas: how much is enough? In Wright (ed.). *National Parks and Protected Areas: their Role in Environment Protection*. Cambridge: Blackwell Science: 91–120.
223. Noss R. 1992. The Wildlands Project: Land Conservation Strategy. *Wild Earth*: 10–25.
224. OAGC (Office of the Auditor General Canada). 2008. *Audit on Protected Areas Canada*. Ottawa.
225. Oldfield T., Smith R., Harrop S., Leader-Williams N. 2004. A gap analysis of terrestrial protected areas in England and its implication for conservation policy. *Biological Conservation* 120: 303–309.
226. Ormerod S., Watkinson A. 2000. Birds and Agriculture. *Journal of Applied Ecology* 37: 699–705.
227. O'Rourke F. 2005. Landscape planning and community participation: local lessons from Mullaghore, the Burren national park, Ireland. *Landscape Res.* 30 (4): 483–500.
228. PAN Parks Quality Standards. 2008a. PAN Parks Foundation, Goyr, Hungary.
229. PAN Parks Verification Manual. 2008b. PAN Parks Foundation, Goyr, Hungary.

230. Paavola J. 2004. Protected areas governance and justice: theory and the European Union's Habitats directive. *Environmental Sciences* 1: 59–77.
231. Pflieger B. 2007a. *European Site Consolidation Scorecard: measuring the management effectiveness of European protected areas*. Klagenfurt, Austria.
232. Pflieger B. 2007b. *Evaluation of the Management Effectiveness of Central European Protected Areas – a Critical Revision of the Parks in Peril Site Consolidation Scorecard*. Master Thesis, University Klagenfurt, Austria.
233. Phillips A. 2007. The History of the International System of Protected Areas Categorization. *Parks*, vol. 14 (3).
234. Phillips A. 2003. Turning ideas on their head: the new paradigm for protected areas. In Jaireth H., Smyth D. (Eds.). *Innovative Governance: indigenous Peoples, Local Communities and Protected Areas*. New Delhi: Ane Books.
235. Phillips, A. 2002. *Management Guidelines for IUCN Category V Protected Areas: Protected Landscapes/Seascapes*. Cambridge, Gland: International Union for Nature Conservation.
236. Pimbert M. P. 2004. Natural resources, people and participation. In Chambers R. et al. (eds). *Participatory Learning and Action: Critical reflection, Future Directions*. London: Institute for European Environmental Policy.
237. Pimbert M. P., Pretty J. J. 1995. *Parks, People and Professionals: Putting „Participation“ into Protected Areas Management*. Discussion Paper Nr. 57. Geneva: UN Research Institute for Social Development, International Institute for Environment Development, World Wide Fund for Nature.
238. Pivoras S., Visockaitė E. 2011. Viešojo valdymo koncepcijos ir jų taikymas tiriant valstybės tarnybos reformas. *Viešojo politika ir administravimas* 10: 27–40.
239. Pressey R. L., Whish G. L., Barret T. W., Watts M. E. 2002. Effectiveness of protected areas in North – eastern New South Wales: recent trends in six measures. *Biological Conservation* 106: 57 – 69.
240. Pressey, R. 1996. Protected areas: where should they be and why should they be there? In: Spellerberg I. (Ed.), *Conservation Biolog*, p. 171–185.
241. Pretty J. N. 1995. Participation learning for sustainable agriculture. *World Development* 23 (8): 1247–1263.
242. Pretty J., Hine R., Deighton K. 1999. *Participator appraisal for community assessment: principles and methods*. Center for Environment and Society, University of Essex. [interaktyvus]. 1999. [žiūrėta 2011-06-01]. <<http://www2.essex.ac.uk/ces/researchprogrammes/pa&caoverview.htm> >.
243. Prince M. 2001. The World network of Biosphere reserves: a flexible structure for understanding and responding to global changes. *Global Change and Protected Areas*. Kluwer Academic Publishers: 403–411.
244. Princen T., Finger M. 1994. *Environmental NGOs in World Politics: Linking the Local and the Global*. New Your: Routledge.

245. Priscoli J. D. 1989. Public involvement, conflict management: means to EQ and social objectives. *ASCE Journal Water Resources Planning and Management* 115 (1): 31–42.
246. Pullin A. 2002. *Conservation Biology*. Cambridge: Cambridge University Press.
247. Puškorius S. 2004. *Veiklos auditas*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas.
248. Ramsar Convention Bureau (RCB). 2002. *New Guidelines for Management Planning for Ramsar Sites and Other Wetlands, Ramsar resolution VIII.14*. Gland: Ramsar Convention Bureau.
249. Raugert M., Cowling R., Lombard A., Knight A., Kerley G. 2006. Designing large – scale conservation corridors for pattern and process. *Conservation Biology* 20 (2): 459–561.
250. Rauschmayer F.; Paavola, J.; Wittmer H. 2009. European governance of natural resources and participation in a multi-level context: an editorial. *Environmental Policy and Governance* 3 (19): 141–147.
251. Reed M. S. 2008. Stakeholder participation for environmental management: a literature review. *Biological Conservation*, 141: 2417–2431.
252. Reed M. S. 2007. Participatory technology development for agroforestry extension: an innovation – decision approach. *African Journal of Agricultural Research* 2: 334–341.
253. Reed M. S., Dougill A. J., Baker T. 2008. Participatory indicator development: what can ecologist and local communities learn from each other? *Ecological Applications* 18: 1253–1269.
254. Renn O., Webler T., Wiedemann P. 1995. *Fairness and Competence in Citizen Participation*. Dordrecht: Kluwer Ltd.
255. Ribot J. 2004. *Waiting for Democracy: the Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*. Washington: World Resources Institute.
256. Rientjes S. 2000. *A practical guide for communicating nature conservation*. Tilburg: European Centre for Nature Conservation.
257. Roberts C., Andelman S., Branch G. et al. 2003. Ecological criteria for Evaluating candidate sites for marine reserves. *Ecological Applications* 13 (1): 199–214.
258. Rodrigues A., Andelmann S., Bakkar M., Boitani L., Brooks T. 2004. Effectiveness of the global protected areas network in representing species diversity. *Nature* 428: 640–643.
259. Rodrigues A., Andelman S., Bakkar S. et al. 2003. *Global Gap Analysis: Towards a Representative Network of Protected Areas*. Advances in Applied Biodiversity Science 5. Washington: Conservation International.
260. Rossi P., Freeman H. 1993. *Evaluation: a systematic approach*. Newbury Park: Sage Publications.

261. Rothley K., Berger C., Gonzalez C., Webster E., Rubenstein D. Combining strategies to select reserves in fragmented landscapes. *Conservation Biology* 18 (4): 1121–1131.
262. Rowe G., Frewer L. 2000. Public participation methods: a framework for evaluation in science. *Technology and Human Values* 25: 3–29.
263. Salafsky N., Margololuis R. 1999. *Greater Than the Sum of Their Parts: Designation Conservation and Development Programs to Maximize Results and Learning*. Washington: Biodiversity Conservation Program.
264. Scanlon J., Burhenne-Gullmin F. 2004. *International Governance: An International Regime for Protected Areas*. Cambridge–Gland: IUCN.
265. Schrader N. 2006. *German Biosphere Reserves Put the Test. Evaluating of Existing Biospheres Reserves with Reference to the UNESCO Guidelines, the Requirements of the National Biosphere Reserve Criteria and the Newly Developed Assessment Procedures*. Doctoral Thesis, University of Trier.
266. Saugomų teritorijų direkčių veiklos efektyvumo didinimo koncepcija. Aplinkos ministerija. *Darbo grupės ataskaita*. Vilnius, 2009.
267. Scheffran J., Stoll–Kleemann S. 2003. Participatory Governance in Environmental Conflict Resolution. In: Deb K., Srivastava L. (Eds.). *Transition Towards Sustainable Development in South Asia*. New Delhi: The Energy and Resources Institute: 307–327.
268. Scheuer S. (Ed.). *EU Environmental Policy Handbook*. Brussels: European Environmental Bureau.
269. Schultz L. 2009. *Nurturing Resilience in Social - ecological Systems*. Doctoral Thesis, Stockholm University.
270. Secretariat of the Convention on Biological Diversity (SCBD). 2004. *Biodiversity Issues for Consideration in the Planning, Establishing and Management of Protected Area Sites and Networks*. Montreal, SCBD (CBD Technical series Nr. 15).
271. Selman P. 2009. Conservation designations – are they fit for purpose in the 21 st century? *Land Use Policy* 26: 142–153.
272. Selman P. 2000. *Environmental Planning: The Conservation and Development of Biophysical Resources*. London: Chapman Ltd.
273. Sepp K., Kaasik A. (eds.). 2002. *Development of National Ecological Networks in the Baltic Countries in the Framework of the Pan – European Ecological Network*. Warsaw: IUCN Poland.
274. Skaržauskienė A. 210. *Sisteminis mąstymas organizacijų valdyme*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
275. Sluis van T., Bunce R., Kuipers H., Dirksen J. 2003. *Corridors for LIFE: Ecological Network Analysis for Cheshire County (UK)*. Alterra report 698. Wageningen: Alterra.

276. Smalskys V. 2010. Viešojo administravimo santykis su kitais mokslais. *Viešasis valdymas* (ats. red. V. Smalskys). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, p. 10–22.
277. Spellerberg I. F. 1992. *Evaluation and Assessment for Conservation: ecological guidelines for determining priorities for nature conservation*. Chapman Hall Ltd.
278. Staniškis J. K., Arbačiauskas, V. 2003. *Europos Bendrijos aplinkos vadybos ir audito sistema (EMAS)*. Kaunas: Technologija.
279. Stern P. C., Fineberg V. 1996. *Understanding Risk: Informing Decisions in a Democratic Society*. Washington, D. C.: National Academic Press.
280. Stončius D., Treinys R., Mierauskas P. 2001. *Gamtotvarkos vaidmuo išsaugant biologinę įvairovę*. Vilnius: Lietuvos gamtos fondas.
281. Strange N., Thorsen B., Bladt J. 2006. Optimal rezerve selection in a dynamic world. *Biological Conservation* 131: 33–41.
282. Stringer L. C., Prell C., Reed M. S., Hubacek K., Fraser E. D. Dougill A. J. 2006. Unpacking „participation“ in adaptive management of social – ecological systems: a critical review. *Ecology and Society* 11: 39–48.
283. Stoll-Kleemann S., Welp M. 2008. *Participatory and integrated management of biosphere reserves – lessons from case studies and a global survey*. GAIA, 17/S1, p. 161–168.
284. Stoll-Kleemann S., Welp M. 2006. Towards a more effective and democratic natural resources management. In S. Stoll-Kleemann, M. Welp (Eds.). *Stakeholder Dialogues in Natural Resources Management: theory and practice*. Berlin–Heidelberg: Springer Verlag: 17–39.
285. Stoll-Kleemann, S. 2001. Barriers to the implementation of nature conservation in Germany: a model explaining opposition to protected area designation and management. *Journal of Environmental Psychology* 21: 369 – 385.
286. Stolton S., Hockings M., Dudley N., Mackinnon K., Whilten T., Leverington F. 2007. *Management effectiveness tracking tool*. Gland: WWF/WB.
287. Sultana P., Abeyasekera S. 2007. Effectiveness of participatory planning for community management of fisheries in Bangladesh. *Journal of Environmental Management* 86: 201–213.
288. *Sustainable development strategy*. 2006. Montreal: Parks Canada.
289. Sutherland W. 2000. *The Conservation Handbook: research, management and policy*. Blackwell Science.
290. Svajda J. 2009. *Evaluation of Integrated Protected Area Management in Slovak National Parks*. Doctoral Thesis, Klagenfurt University.
291. Thackway R., Cresswell I. 1995. Towards a systematic approach for indentifying gaps in the Australian system of protected areas. *Proceedings 2nd International Conference on the Science and the Management of Protected Areas*. Halifax: 118–124.

292. The Nature Conservancy (TNC). 2007. *Conservation Action Planning: development strategies, taking actions and measuring success at any scale*. Arlington, VA: The Nature Conservancy.
293. The Nature Conservancy (TNC). 2004. *Measuring Success: the parks in peril site consolidation scorecard manual*. Arlington, VA: The Nature Conservancy.
294. The Nature Conservancy (TNC). 2000. *Stakeholder Analysis Exercise: a quick process for identifying stakeholders and developing community outreach strategies*. Arlington VA: The Nature Conservancy.
295. Thomas L., Middleton J. 2003. *Guidelines for Management Planning of Protected Areas*. Cambridge, Gland: IUCN.
296. Thorsell J. W. 1982. Evaluating effective management in protected areas: an application to Arusha national park, Tanzania. *Proceedings of World National Park Congress*. Gland: IUCN.
297. Torn A., Siikamaki P., Tolvonon A., Kauppila P. 2007. Local people, nature conservation and tourism in Northeastern Finland. *Ecology and Society* 13 (1): 8–16.
298. Trigo M. I. 2003. *Participatory approaches to the integration of conflicting land uses within protected areas: a case study in the Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina, Portugal*. PhD dissertation. University of Wales.
299. UICN/PACO. 2010. *Parks and reserves of Ghana : Management effectiveness assessment of protected areas*. Ouagadougou, BF : UICN/PACO.
300. UNEP – WCMC. 2008. *State of the World Protected Areas 2007: an Annual Review of Global Conservation Progress*. Cambridge: UNEP-WCMC.
301. UNESCO. 2002. *Biosphere Reserves: Special Places for People and Nature*. Paris: UNESCO.
302. UNESCO. 1999. *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*. Paris: UNESCO.
303. UNESCO. 1974. *Criteria and Guidelines for the Choice and Establishment of Biosphere Reserves*. Paris: UNESCO.
304. Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba prie Aplinkos ministerijos. *Saugomų teritorijų administracijų veiklos ataskaitos*. [CD-ROM]. Vilnius, 2005–2010.
305. Vandergeest P. 1996. Property rights in protected areas: obstacles to community involvement. *Environmental Conservation* 23: 259 – 268.
306. Vos C., Baveco H., Grashof – Bokman C. 2002. Corridors and species dispersal. In: Gutzwiller K. (ed.). *Concepts and Application of Landscape Ecology in Biological Conservation*. New York: Springer Verlag.
307. Warman L., Sinclair A., Scudder G., Klinkenberg B. 2004. Sensitivity of systematic reserve selection to decisions from Southern British Columbia. *Conservation Biology* 18 (3): 655–666.

308. WDPA. 2009. World Database on Protected Areas. UNEP, WCMC, IUCN-WCPA.
309. Weber N., Christopherson T. 2002. The influence of non – governance organizations on the creation of Natura 2000 during the European policy process. *Forest Policy and Economics* 4: 1 – 12.
310. Webler T., Tuler S. 2006. Four perspectives on public participation process in environmental assessment and decision making. *Policy Studies Journal* 34: 699–722.
311. Webler T., Tuler S., Krueger R. 2001. What is good public participation process? Five perspectives from public. *Environmental Management* 27: 435–450.
312. Wells M., McShane T. 2004. Integrating protected area management with local needs and aspirations. *Ambio* 33(8): 513 – 519.
313. Welp M.; de la Vega-Leinert A. C.; Stoll-Kleemann S., Jaeger C. C. 2006a. Science – based stakeholder dialogues: theories and tools. *Global Environmental Change* 16: 170–181.
314. Welp M., Stoll-Kleemann S. 2006b. Integrative Theory of Reflexive Dialogues. In: Stoll – Kleemann S., Welp M. (Eds.). *Stakeholder Dialogues in Natural Resources Management: theory and practice*. Berlin–Heidelberg: Springer Verlag: 43–78.
315. Wiersma Y., Nudds T. 2009. Efficiency and effectiveness in representing reserve design in Canada: the contribution of existing protected areas. *Biological Conservation* 142: 1639–1646.
316. Wiersma Y., Urban D. 2005. Beta diversity and nature reserve system design in Yukon, Canada. *Conservation Biology* 19: 1262–1272.
317. Willis E. 1984. Conservation, subdivision of reserves and the antidismemberment hypothesis. *Oikos* 42: 396–398.
318. Winter C., Lockwood M., Morrison M. 2003. Value based segmentation of community stakeholders: application for natural area management. *Natural Resources Management* 6 (2): 33– 40.
319. Wondolleck J. 1985. The importance of process in resolving environmental disputes. *Environmental Impact Assessment Review* 5: 341–356.
320. World Conservation Monitoring Centre (WCMC). 1996. *Assessing Biodiversity Status and Sustainability*. Cambridge: World Conservation Press.
321. World Wildlife Fund (WWF). 2000. *Stakeholder Collaboration: building bridges for conservation*. Washington.
322. Wright G.R. 1996. *National Parks and Protected Areas: their Role in the Environmental Protection*. Blackwell Science.
323. Wright R. G., Maccracken J. G., Hall J. 1994. An ecological evaluation of proposed new conservation areas in Idaho: evaluating proposed Idaho national parks. *Conservation Biology* Vol. 8: 207–216.

324. Yosie T. F., Herbst T. D. 1998. *Using Stakeholder Processes in Environmental Decision making: an Evaluation of Lessons Learned, Key Issues and Future Challenges*. [žiūrėta 2011-05-10]. <http://riskworl.com/Nreports/1998/STAKEHOLD/PDF/nr98ab01.pdf>
325. Young J., Watt A., Nowicki P., Alard D., Clitherow J., Henle K., Johnson R., Lazcko E., McCracken D., Matouch S., Niemela J., Richards C. 2005. Towards sustainable land use: identifying and managing the conflicts between human activities and biodiversity conservation in Europe. *Biodiversity and Conservation* 14 (7): 1641–1661.
326. Zimmerer K., Galt R., Buck M. 2004. Globalization and multi – spatial trends in the coverage of protected area conservation. *Ambio* 33: 520–529.

Pranas Mierauskas

PROTECTED AREA POLICY AND GOVERNANCE

Summary

This book outlines a theoretical framework and examines policy context and main principles of governance of protected areas. Currently, protected areas cover over 12 % of the terrestrial surface and 0,5% of marine systems are as protected areas. These areas represent most valuable natural and cultural heritage, but they are in critical for the survival of endangered species and habitats. Protected areas are also important for maintaining human life support systems. Therefore, land use is transforming many important ecosystems. Social and economical developments negatively affect protected areas but there is a need to support local communities. Sustainable use of natural resources should be undertaken in complying with aims of different types of protected areas. The growth of protected areas is continuing as well as developing and there is a need for effective governance of the protected areas. Effective governance combines political, legal, site management, stakeholder involvements and other means, which are considered in this book.

The aim of the monograph is to reveal the global tendencies in policies and governance of protected areas under the sustainable development and participation of the stakeholder's context. Also to evaluate possibilities of integration of these tendencies into the Lithuania's protected areas system. The main tasks are as follows: to make an overview of development of global protected areas systems, to identify most recent policy tendencies, to analyze main governance principles in relation to stakeholders involvement, to review protected areas management effectiveness evaluation and to assess possibilities of integration of global governance tendencies into the Lithuania's protected areas system.

The book consists of five chapters. The first chapter, "Analysis of Global Protected Areas Systems", analyses development of global protected areas systems, establishment and applying of international protected areas categories. It describes main requirements of management of protected areas categories and global protected areas networks. The second chapter, "Policy and Legal Context of Protected Areas Governance", deals with main international agreements concerning establishment and management of protected areas, national policy

and legal context, strategic documents on protected areas governance, main principles and requirement of establishing protected areas. The third chapter, “Analysis of Protected Areas Management and Planning Aspects”, presents an analysis of recent tendencies in governance of protected areas and the main attitudes of strategic planning. The fourth chapter, “Stakeholder Involvement in Protected Areas Governance”, outlines an integrative approach of stakeholder involvement in decision - making processes, participation through dialogues and management of conflicts in protected areas. The fifth chapter, “Evaluation Management Effectiveness of Protected Areas”, deals with the thorough analysis of applying of the management effectiveness framework and evaluation practice, as well as, case studies in different regions and countries.

The theoretical research results have revealed that the Lithuania’s protected areas system is managed in a centralized way and a new global policy and governance tendencies will facilitate more open and effective protected areas management.

Mierauskas, Pranas

Mi92 SAUGOMŲ TERITORIJŲ POLITIKA IR VALDYMAS. – Monografija. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012. 336 p.

Bibliogr. 311–332 p.

ISBN 978-9955-19-410-1

Ši monografija yra pirmas mokslinis darbas Lietuvoje, nagrinėjantis pasaulines saugomų teritorijų politikos ir valdymo tendencijas, susijusias su šiuolaikiniais socialiniais ekonominiais pokyčiais. Joje aptariama saugomų teritorijų raida, steigimo ypatybės, aktualūs valdymo ir planavimo klausimai. Daug dėmesio skiriama suinteresuotųjų asmenų dalyvavimo valdant saugomas teritorijas aspektams naujojo viešojo valdymo kontekste. Apžvelgiami saugomų teritorijų valdymo efektyvumo vertinimo ypatumai bei jo didinimo galimybių kryptys.

Monografijos tikslas – atskleisti saugomų teritorijų politikos ir valdymo pasaulines vystymosi tendencijas, valdymo pokyčius, susijusius su darnia teritorijų plėtra ir suinteresuotųjų asmenų dalyvavimu valdymo procese, bei įvertinti šių procesų integracijos galimybes Lietuvos saugomų teritorijų kontekste.

Knyga skirta aplinkos politikos, vadybos ir administravimo bei kitų sričių mokslininkams, gamtosaugos specialistams, magistrantūros ir doktorantūros studentams, valstybinių ir savivaldybių institucijų tarnautojams bei įvairių organizacijų darbuotojams, gilinantiems žinias saugomų teritorijų politikos ir valdymo srityse.

UDK 502.4

Pranas Mierauskas

SAUGOMŲ TERITORIJŲ POLITIKA IR VALDYMAS

Monografija

Redagavo Jūratė Balčiūnienė

Maketavo Birutė Bilotienė

SL 585. 2012 02 10. 19,06 leidyb. apsk. l.

Tiražas 150 egz. Užsakymas 14 957

Išleido Mykolo Romerio universitetas

Ateities g. 20, Vilnius

Puslapis internete www.mruni.eu

El. paštas leidyba@mruni.eu

Parengė spaudai UAB „Baltijos kopija“

Kareivių g. 13B, Vilnius

Puslapis internete www.kopija.lt

El. paštas info@kopija.lt

Spausdino UAB „Vitaie Litera“

Kurpių g. 5–3, Kaunas

Puslapis internete www.bpg.lt

El. paštas info@bpg.lt